

El impacto de los salarios y el empleo público. Una perspectiva macroeconómica*

PABLO HERNÁNDEZ DE COS
JAVIER J. PÉREZ
Banco de España

Recibido: Diciembre 2014
Aceptado: Marzo 2015

Resumen

En este artículo se analizan los efectos macroeconómicos del empleo y los salarios públicos. Para ello, 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. Asimismo se analiza 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.

Palabras clave: Empleo público; salarios públicos; política fiscal; consolidación fiscal.

Denominación JEL: H5; E62; J45.

Abstract

In this paper we review the macroeconomic effects of public employment and wages. To this end, we first describe the evolution of the general government wage bill in Spain over the past few years, in the framework of the European Union. Next, we focus on the cyclical behavior of this government expenditure item, the linkages between public and private sector wages, as well as their relevance for fiscal consolidation episodes.

Keywords: Public employment, public wages, fiscal policy, fiscal consolidation.

JEL Classification: H5; E62; J45.

1. Introducción

Las Administraciones Públicas (AAPP) juegan un papel muy significativo en el mercado de trabajo en los países de la OCDE, en la medida en que emplean una parte significativa del total de

* Las opiniones vertidas en este artículo reflejan exclusivamente la visión de los autores y no necesariamente las del Banco de España o el Eurosistema. Agradecemos a Antonio Montesinos la ayuda prestada con el material gráfico del artículo. En este artículo actualizamos y ampliamos algunos trabajos previos realizados en el tema, en particular Botella, Hernández de Cos y Pérez (2009). Contacto: Departamento de Coyuntura y Previsión Económica, Servicio de Estudios.

los asalariados de la economía. En concreto, en el caso de España, según el registro de personal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), los asalariados públicos representaron algo más del 17% del total de asalariados en 2013. Por su parte, la masa salarial de las AAPP alcanzó en ese mismo año cerca del 23% de la remuneración de los asalariados del total de la economía, una cifra similar al peso de esta variable en porcentaje del gasto público total.

La evolución de la remuneración de asalariados del sector AAPP puede tener efectos macroeconómicos significativos, ya que es el determinante principal del consumo público y éste, a su vez, constituye un componente importante de la demanda nacional. En este sentido, un aspecto relevante a tener en cuenta es la relación entre salarios y empleo público y el ciclo económico. En segundo lugar, una parte importante de la provisión de bienes y servicios públicos se produce en ámbitos en los que también se realiza provisión privada, lo que puede generar interacciones y flujos de trabajadores entre sector público y privado. En tercer lugar, estas interacciones pueden manifestarse a través de la determinación de los salarios en el sector público y su relación con la del sector privado, de forma que el resultado de las negociaciones salariales en las AAPP pueden influir en la fijación salarial en el sector privado mediante un cierto efecto señalización o, en sentido contrario, las autoridades públicas pueden tomar el crecimiento de los salarios y el 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, como se ha puesto de manifiesto en la reciente crisis económica.

En este artículo se analizan algunos de los efectos macroeconómicos del empleo y 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 analiza 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.

Debe subrayarse que en el caso español, como también sucede en una mayoría de países de la OCDE, no se dispone con carácter general y para períodos prolongados de tiempo de una medida del empleo de las AAPP con la metodología de la Contabilidad Nacional (véase Montesinos, Ramos y Pérez, 2014), 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 se utiliza principalmente como fuente del número de empleados de las AAPP el Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las AAPP que publica el MHAP. 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 MHAP¹. La información de estas fuentes no es plenamente homogénea, por lo que el análisis que se realiza en este artículo tanto de la evolución y el nivel de estas variables en España como de su comparación internacional debe tomarse con las debidas cautelas.

¹ Esta es la misma aproximación adoptada por Botella, Hernández de Cos y Pérez (2009) y Argimon y Gómez (2006).

2. La evolución reciente de la remuneración de los asalariados de las AAPP

La remuneración de los asalariados de las AAPP (SEC-2010) creció de forma sustancial en España desde el comienzo de la Unión Económica y Monetaria (UEM), alrededor del 7,4% en promedio entre 1999 y 2008, ligeramente por encima del PIB nominal (7,3%), de manera que su peso sobre el PIB alcanzó el 9,9% en 2008 (véase cuadro 1). En 2009, la significativa caída del PIB nominal y el mantenimiento de la inercia en la dinámica de crecimiento de la masa salarial de las AAPP provocaron un aumento de casi 1 pp en su peso sobre el PIB en dicho año. Las medidas de contención del gasto adoptadas desde mediados de 2010 revirtieron buena parte de este aumento entre 2010-2013, período en el que la remuneración de asalariados de las AAPP se redujo un 2,2% en promedio, sustancialmente más que el PIB nominal, de manera que su ratio sobre PIB se situó en 2013 en un nivel similar al de 2008 (10,2%).

Cuadro 1
Peso de la remuneración de asalariados y del número de asalariados de las AAPP en la economía

	Peso porcentual								Promedio		
	1995	1999	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1995 -1999	1999 -2008	2008 -2013
Remuneración de asalariados (a)											
Sobre Remuneración Total Economía	21,0	19,4	19,6	21,3	21,4	21,4	21,0	21,7	20,2	19,0	21,1
Sobre Gasto Total de AAPP	22,7	23,6	23,9	23,6	23,5	23,3	21,1	22,9	23,2	23,6	23,1
Sobre PIB	10,1	9,4	9,9	10,8	10,7	10,6	10,0	10,2	9,7	9,2	10,4
Asalariados (b)											
Sobre Total Economía (c)	17,3	16,9	14,4	15,8	16,3	16,6	16,9	17,0	17,3	15,1	16,2
Sobre Población (d)	4,8	5,5	5,7	5,8	5,8	5,8	5,6	5,4	5,2	5,5	5,7
Pro memoria											
Tasa de variación interanual de la Población	—	0,5	1,6	0,7	0,3	0,1	0,1	-0,2	0,3	1,4	0,4

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

a. Sueldos y salarios brutos y cotizaciones efectivas a cargo del empleador (AAPP) en SEC-2010. Se excluyen, por tanto, las cotizaciones imputadas.

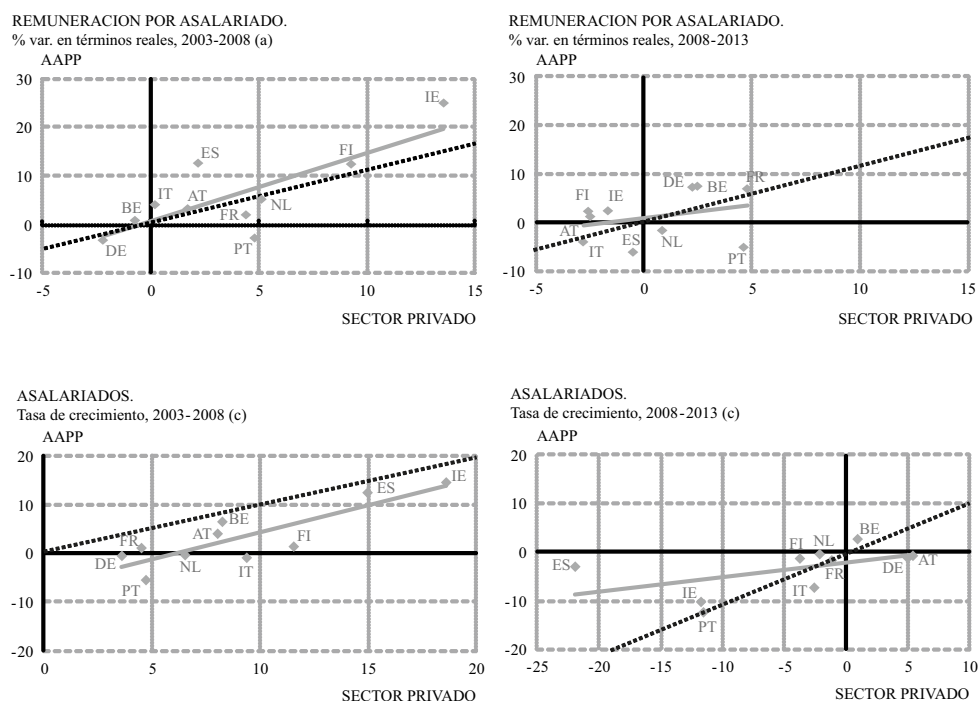
b. Número de empleados de las AAPP según el Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Registro Central de Personal). El Ministerio de Hacienda y AAPP publica el stock de empleados de las AAPP en julio y en enero, respectivamente, de cada año. Por tanto, la media anual de empleados en el año t se calcula como el promedio de las tres observaciones del stock de empleados a principios, mitad y finales de año, de acuerdo con la fórmula: $(\text{enero } t + 2 * \text{julio } t + \text{enero } t+1)/4$. Para los datos anteriores al año 2008 no se utiliza al elaborar el promedio el informe de julio de cada año por las consideraciones realizadas en Botella et al., (2009) y Argimón y Gómez (2006).

c. Número de asalariados (personas).

d. Estimaciones de población total de la Contabilidad Nacional.

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 fue el principal determinante de la evolución de la masa salarial pública en la década posterior a la entrada en vigor de la UEM, ya que los incrementos del empleo público fueron más modestos, en especial si se comparan con la evolución del empleo en el sector privado². En particular, el crecimiento tanto de la remuneración por asalariado (en términos nominales y reales) como del empleo público en España en el periodo anterior a la crisis se situó por encima del promedio de la UEM en el periodo (véase gráfico 1), mientras que durante la crisis (2008-2013) la corrección salarial resultó ser también superior a la media. En España, el peso tanto de la remuneración de asalariados públicos como del empleo público sobre el total de la economía se situó en 2013 en línea con el promedio de los países de nuestro entorno (véanse gráficos 2 y 3).

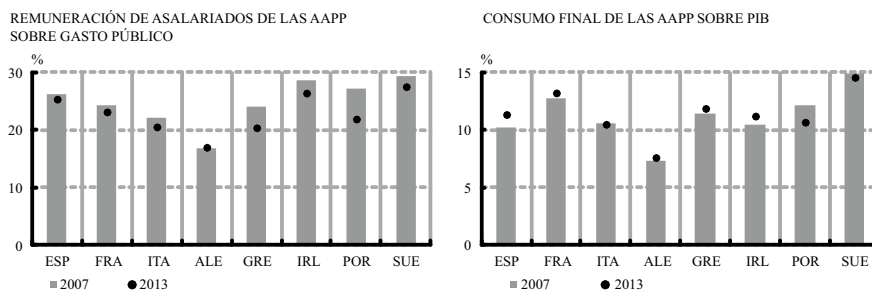
Gráfico 1
Sector AAPP frente a sector privado en diferentes países



Fuente: Comisión Europea (Eurostat) y Banco Central Europeo.

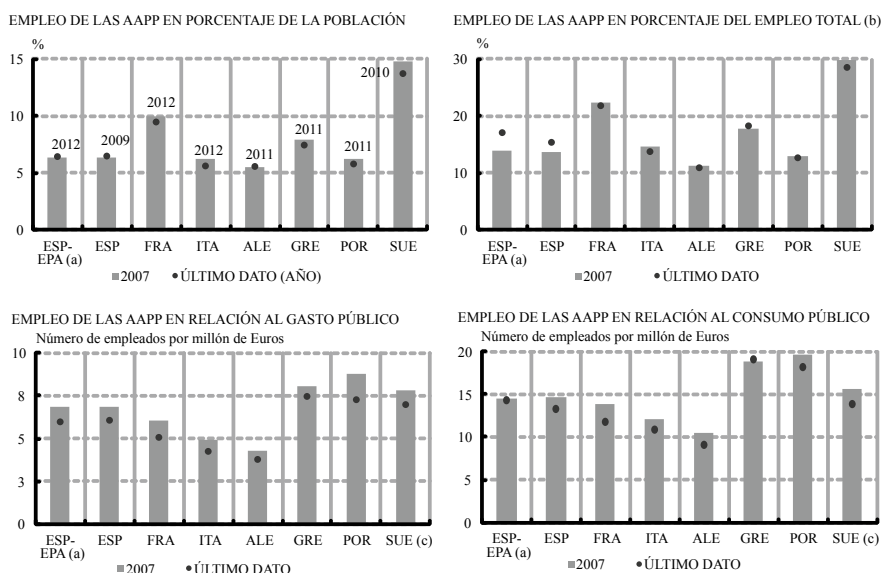
² El sector privado se define como el total de la economía excluyendo la correspondiente magnitud de las AAPP, por lo que esta variable también se ve afectada por la falta de homogeneidad de las fuentes estadísticas utilizadas mencionada en la introducción.

Gráfico 2
La remuneración de asalariados de las AAPP en España en el contexto europeo



Fuente: Eurostat (SEC-1995).

Gráfico 3
El empleo de las AAPP en España en el contexto europeo según la contabilidad nacional



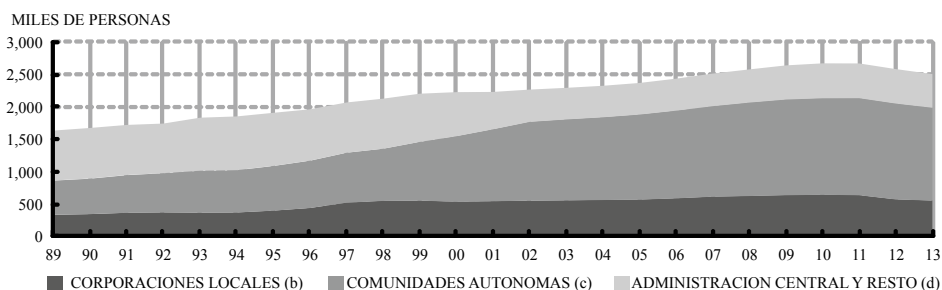
Fuente: Montesinos, Pérez y Ramos (2014), sobre la base de Eurostat e INE.

- Para España, dado que la serie de empleo de las AAPP de la Contabilidad Nacional solo se encuentra disponible hasta 2009, se muestra además de los datos de la CN la evolución del empleo de las AAPP según la Encuesta de Población Activa (datos con la etiqueta "ESP-EPA"), disponible para años más recientes.
- La ratio se calcula sobre el empleo total estimado según la Contabilidad Nacional, excepto para la rúbrica ESP-EPA que se utiliza en el numerador y denominador definiciones de la EPA.
- El gasto y el consumo público de Suecia se ha convertido a millones de euros para una comparación homogénea con el resto de países de la zona euro, utilizando la media anual del tipo de cambio de la corona sueca en cada año.

Con una perspectiva temporal más amplia, según los datos del MHAP el número de empleados en las AAPP en España se incrementó en torno a 835.000 personas desde 1990, lo que representa un crecimiento por encima del 47%, algo más del 2% 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, en particular en los periodos de crisis económica, 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 Montesinos, Pérez y Ramos, 2014). De hecho, el grueso del incremento del empleo público desde 1990 se ha concentrado en las CCAA (véase gráfico 4), bien como consecuencia de las transferencias de competencias desde la Administración Central realizadas en el periodo, bien por crecimientos ligados al desarrollo de la actividad de estas administraciones. Así, según el MHAP, la Administración Pública Estatal pasó de emplear casi el 50% del total del empleo de las AAPP en 1990, a algo más del 20% en 2013, mientras que las CCAA (incluyendo Universidades) han pasado del entorno del 30% a cerca del 60% en el mismo periodo de tiempo.

Gráfico 4
Evolución del empleo de las AAPP por tipo de administración

REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL (a). DATOS SEMESTRALES (1989-2013)



Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

a. El Ministerio de Hacienda y AAPP publica el stock de empleados de las AAPP en julio y en enero, respectivamente, de cada año. Por tanto, la media anual de empleados en el año t se calcula como el promedio de las tres observaciones del stock de empleados a principios, mitad y finales de año, de acuerdo con la fórmula: $(\text{enero } t + 2 * \text{julio } t + \text{enero } t+1)/4$. Para los datos anteriores al año 2008 no se utiliza al elaborar el promedio el informe de julio de cada año por las consideraciones realizadas en Botella et al., (2009) y Argimón y Gómez (2006).

b. Incluye personal de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, a medida que estos van remitiendo información.

c. Incluye personal adscrito a las diferentes administraciones de las Comunidades Autónomas a medida que estas van adquiriendo competencias, así como el personal de las universidades transferidas de a las CCAA, en función de la información remitida.

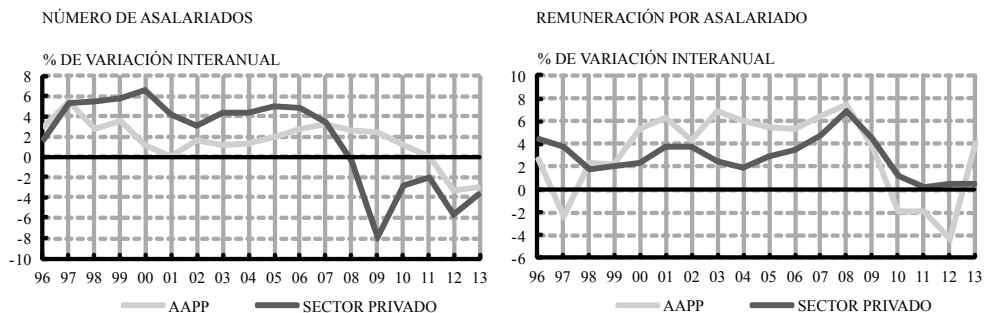
d. Incluye al resto de personal de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social, así como al resto de personal que el RCP no se ha podido asignar a otras administraciones.

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 (gráfico 5), de manera que en el periodo

1996-2013 el ritmo de creación del empleo en las AAPP fue mucho más moderado que en el sector privado, en el entorno del 2,4%, mientras que entre 2008 y 2013, años de fuerte ajuste del empleo en el conjunto de la economía, de más del 4% en promedio por año, el número de empleados públicos se redujo, en media, el 0,5%. En este sentido, y como se desarrollará 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 5), ésta creció en el período 1999-2008 por encima de la del sector privado. En efecto, a partir del año 1999 la remuneración por asalariado de las AAPP retomó una senda ascendente, situándose el crecimiento medio (5,6% entre 1999-2008) por encima del promedio del sector privado (3,1%) y de la tasa de inflación observada en el mismo período (3,5%). 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 consistió 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 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.

Gráfico 5
Evolución de los determinantes de la remuneración de asalariados en España



Fuentes: INE (SEC-2010) y Banco de España. Sector privado: remuneración de asalariados (empleo) en el total de la economía menos remuneración de asalariados (empleo) en las AAPP. Series enlazadas de CN SEC-2010. Véanse también notas al Cuadro 1.

A su vez, no obstante, se produjo una moderación significativa de esta variable en los dos períodos de presión sobre las finanzas públicas más recientes, esto es, en la segunda mitad de los años 1990 y en el período 2010-2012. En la década de los noventa, la moderación se

produjo 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, como, por ejemplo, la aprobación en 1993 de un incremento retributivo muy inferior a la inflación³. En el periodo más reciente, los Presupuestos Generales del Estado incorporaron congelaciones salariales en 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Asimismo, para el conjunto de los empleados públicos se produjeron reducciones salariales nominales, primero en 2010, con una rebaja del 5% en promedio⁴, y posteriormente en 2012, con la supresión de la paga extraordinaria de diciembre⁵. Asimismo, se restringió la capacidad de las AAPP para realizar aportaciones a planes de pensiones, así como otras actuaciones en el ámbito retributivo⁶, incluyendo medidas adicionales por parte de algunas CCAA y CCLL, de aplicación en sus ámbitos de competencia.

3. Efectos macroeconómicos de la remuneración de asalariados de las AAPP

Como se ha señalado en la sección anterior, la remuneración de asalariados del sector público tiene una importancia cuantitativa elevada, tanto en términos de su peso en el PIB como en el total del gasto público, por lo que su comportamiento puede generar efectos macroeconómicos significativos. De entre estos efectos, hay tres aspectos que merecen una especial atención, en particular en una situación como la actual en la que la economía está en la fase inicial de un proceso de recuperación económica, pero con un nivel de desempleo todavía elevado y un nivel de deuda pública significativo y cuya dinámica creciente todavía no se ha estabilizado: el comportamiento cíclico de la remuneración de asalariados de las AAPP, la relación con los salarios del sector privado y el papel que este componente del gasto puede desempeñar en el necesario proceso de saneamiento de las finanzas públicas.

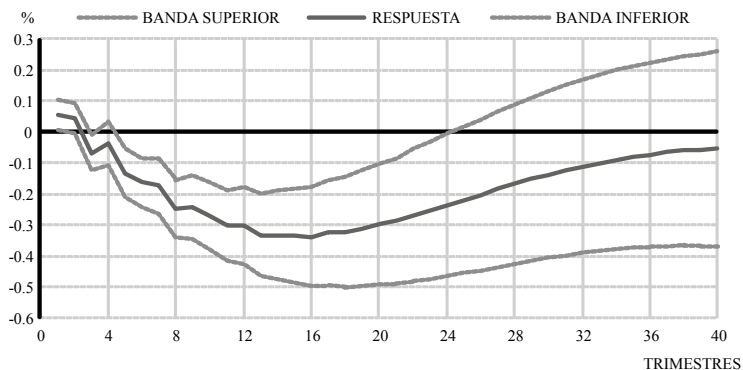
³ En ese año se firmó un nuevo acuerdo que establecía para el trienio 1995-1997 subidas salariales iguales a la inflación prevista en los presupuestos de cada año y fondos para el mantenimiento del poder adquisitivo que sólo se aplicó en el presupuesto para 1995, debido al final anticipado de la legislatura 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. 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 90.

⁴ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

⁵ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 incluyen la devolución en efectivo de una cuarta parte de dicha paga extra.

⁶ En particular, el establecimiento de límites en las prestaciones económicas en situaciones de incapacidad temporal: si se deriva de contingencias comunes, durante los 3 primeros días, el 50% del salario; desde el día cuarto hasta el vigésimo, el 75% del salario; desde el vigésimo primer día hasta el nonagésimo, el 100%. Si se deriva de contingencias profesionales, el límite es el 100% desde la baja. Asimismo, en el RDL 20/2012 también se aprobó que las pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y cualquier otra prestación económica prevista con ocasión del cese en cualquier cargo en el sector público serían incompatibles con cualquier retribución con cargo a los Presupuestos de las AAPP así como con cualquier retribución que provenga de una actividad privada.

Gráfico 6
Simulación de la respuesta del PIB ante un incremento de la remuneración de asalariados de las AAPP en España



Fuente: De Castro, F y P. Hernández de Cos (2006).

3.1 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 pro cíclico o contra cíclico 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 pro cíclica (véase, para la zona del euro, Lamo, Pérez y Schuknecht, 2013a). De hecho, existe evidencia de que la política fiscal discrecional en su conjunto se ha comportado, en media, de una forma pro cíclica en los países desarrollados en las últimas décadas, reduciendo el potencial estabilizador de este instrumento de política económica. En este comportamiento, la evolución de la masa salarial habría jugado 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 disponible (véase de Castro et al., 2014) apuntan a que la remuneración por asalariado del sector público presenta también un comportamiento pro cíclico retardado, lo que resulta consistente con la existencia de restricciones salariales en la AAPP en fases de recesión económica (1993) o de necesidades de instrumentar un ajuste fiscal (1997, 2010-2014), seguidos de etapas expansivas con incrementos de la remuneración más significativas. En relación con

el empleo público, este muestra una vinculación muy débil con el ciclo económico si se atiende a la evidencia empírica disponible para la etapa anterior a la crisis. El período 2008-2010 es coherente con esta evidencia, dado que el empleo público aumentó significativamente a pesar del deterioro económico y el aumento del déficit público. No obstante, el posterior ajuste a la baja en 2011-2013 está más en línea con la evidencia de pro ciclicidad retardada en el comportamiento de la masa salarial de las AAPP⁷.

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 (Linnemman, 2009; Comisión Europea, 2012), pero que estos son reducidos, y pueden llegar a convertirse en negativos en un período corto de tiempo (Forni et al., 2009)⁸. En el caso de la economía española, se encuentra que el efecto multiplicador sobre la actividad de un incremento de la remuneración de asalariados públicos es muy pequeño y limitado al primer año (de Castro y Hernández de Cos, 2006; de Castro et al., 2014), 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, como se observa en el gráfico, 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 variable⁹.

En su conjunto, estos resultados muestran que la remuneración de asalariados públicos no es un instrumento discrecional adecuado para la estabilización macroeconómica, y sugieren que debería evitarse el comportamiento pro cíclico observado en esta partida del gasto público para lo cual resultaría necesario un mayor control de su crecimiento en las fases expansivas.

3.2 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 asalariados 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

⁷ Sobre este punto particular ver la evidencia más reciente presentada por de Castro et al., (2014) basada en un período amplio de tiempo que incorpora la crisis más reciente (1986-2013).

⁸ 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 gasto 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 al., 2002) o sobre el empleo del sector privado (Finn, 1998, Fernández de Córdoba et al., 2012a, Algan et al., 2002).

⁹ En general, no resulta sencillo efectuar un incremento de carácter puramente temporal de esta variable (Spilimbergo et al., 2008), por lo que existe el riesgo de que estos aumentos se acaben convirtiendo en permanentes, lo que exigiría su financiación vía incrementos de impuestos o reducciones de otros gastos en el futuro.

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 del sector privado en el conjunto de los países de la OCDE (Lamo, Pérez y Schuknecht, 2013a, 2013b). En el caso español, tal y como se mostró en el gráfico 5, en el período 1990-2013 la remuneración por asalariado en los dos sectores de la economía siguió una tendencia similar, aunque los salarios públicos crecieron por encima de los del sector privado, con la excepción de los años 1996-1997 y 2010-2012. El grado de correlación entre los salarios públicos y privados en España es, en todo caso, muy elevado.

La correlación existente entre salarios públicos y privados no permite, sin embargo, precisar la 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 observa, no obstante, un cierto liderazgo del sector privado¹⁰ (véase Lamo, Pérez y Schuknecht, 2012; Pérez y Sánchez-Fuentes, 2013).

En este sentido, debe subrayarse que, en momentos de recesión económica como el recientemente registrado, las posibles conexiones entre salarios públicos y privados pueden ser especialmente importantes. En efecto, una de las características más destacadas del comportamiento del mercado de trabajo en España en la primera parte de la crisis fue la considerable inercia observada en los crecimientos salariales a pesar del debilitamiento de la actividad y del fuerte repunte del paro. Al margen del impacto de los cambios en la regulación del mercado de trabajo, 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, podría argumentarse que la moderación registrada por los salarios públi-

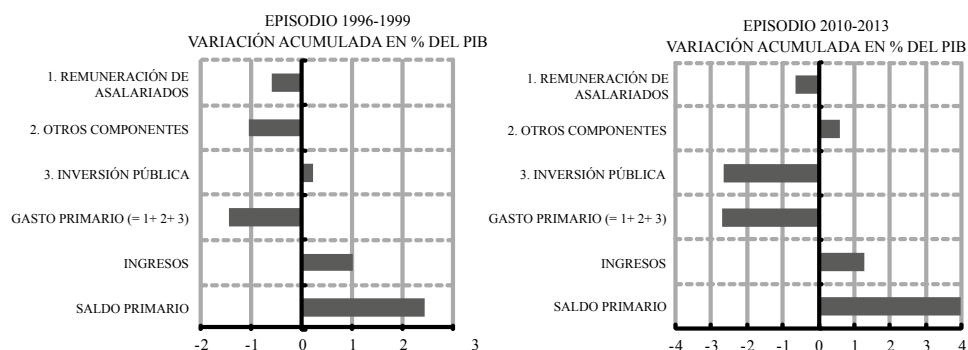
¹⁰ Cabe mencionar, sin embargo, que una vez se introduce alguna medida de índice de los precios, el liderazgo de los salarios privados sobre los salarios públicos disminuye; este hecho puede ser debido a efectos indirectos si los precios se toman como expectativas para determinar los salarios en ambos 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. En este sentido, Lamo, Pérez y Sánchez-Fuentes (2013) encuentran que el grado de influencia de los salarios públicos sobre los privados depende de factores institucionales, siendo mayor cuando el gobierno se involucra institucionalmente en los procesos de negociación, para niveles elevados de centralización de la negociación colectiva y de coordinación de la misma, y para niveles elevados de afiliación sindical, y es menor cuanto más abierta sea la economía y en contexto de indexación de los salarios.

cos, podría haberse trasladado al sector privado, y haber sido una de los factores determinantes del posterior ajuste de los salarios privados¹¹.

3.3 El papel de la remuneración de asalariados en las consolidaciones fiscales

El generalizado deterioro de las finanzas públicas en la mayoría de los países desarrollados durante la reciente recesión económica ha requerido un período de ajuste fiscal considerable para tratar de volver a situar las finanzas públicas en una situación saneada. Dado el peso significativo de la remuneración de asalariados sobre el total del gasto público, esta partida ha desempeñado un papel clave en el proceso de consolidación fiscal. Este papel ha venido sustentado por dos cuestiones principales. Por una parte, la existencia de evidencia que subraya que para que las consolidaciones fiscales cosechen los resultados deseados, es determinante la composición del ajuste (Alesina y Perotti, 1995; Hernández de Cos y Moral-Benito, 2013). 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; Alesina y Ardagna, 1998; Hernández de Cos y Moral-Benito, 2014), aunque algunos trabajos en la literatura sugieren que un recorte distribuido entre distinta partidas de gasto corriente puede permitir lograr también los objetivos de recorte del déficit marcados (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 tanto en la consolidación de mediados de los 90 como en la más reciente (véase gráfico 7).

Gráfico 7
Composición del ajuste fiscal en España



Fuente: IGAE (SEC-2010) y Banco de España.

a. Un saldo primario positivo significa acumulación de superávit y negativo significa acumulación de déficit.

¹¹ Sobre este argumento véase Lamo, Pérez y Moral-Benito (2014).

Por otra parte, existe una cierta evidencia de que determinados procesos de consolidación fiscal del pasado han podido tener efectos de corto plazo sobre la actividad económica significativos. Esta misma evidencia muestra que en los casos en que las consolidaciones generaron efectos positivos, la composición del ajuste jugó 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 al., 2002, Giudice, Turrini y Veld, 2007, Hernández de Cos y Moral-Benito, 2014). 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 salarios del sector privado, de forma que permitiera una mejora de los beneficios y de la inversión empresarial (Alesina y Ardagna, 1998; Comisión Europea, 2003, 2014; Ardagna, 2004).

En un contexto en el que el ajuste fiscal agregado es considerable, la restricción de la masa salarial del sector público, no obstante, puede encontrarse sujeta a ciertos límites. Por una parte, en el ámbito de los salarios por empleado, debería tenerse en cuenta la existencia, de acuerdo con las estimaciones disponibles, de un diferencial entre la remuneración percibida en el sector público y el privado¹². Una eventual brecha negativa entre los niveles salariales del sector público y privado podría tener consecuencias sobre la productividad y eficiencia en el sector público, dada una eventual descapitalización de éste, en particular en los segmentos de trabajadores más cualificados. La relevancia de este argumento puede depender de las instituciones del mercado de trabajo y su flexibilidad¹³.

Por otra parte, en cuanto al empleo público, hay que considerar que, según el MHAP, el peso principal del empleo público en España se concentra en actividades complementarias al sector privado (Administración de Justicia, Fuerzas de Seguridad, Administración General) o actividades posiblemente sustitutivas de la actividad privada, pero que se consideran servicios públicos básicos (Educación y Sanidad, en el entorno del 50% del total)¹⁴. El personal empleado en las Empresas Públicas representa menos del 5% del total del empleo del sector público. Además, a pesar de los incrementos observados en el empleo público en las últimas décadas, sólo en parte revertidos en los últimos años, el peso del empleo público es menor en nuestro país que en la media de la UEM y en términos per cápita se mantuvo prácticamente estable¹⁵. Dada esta información, el margen de racionalización del empleo público en España tendría que venir asociado a aumentos de la eficiencia, dado un nivel de servicios públicos asumido, o por una reconsideración general de este último.

¹² En el caso de España, las estimaciones disponibles, por CCAA, señalan la existencia de diferencias salariales significativas entre el sector público y el privado, incluso controlando por características individuales. En aquellas CCAA con mayor peso del empleo público y con mayores tasas de paro, los diferenciales serían mayores (J. I. García-Pérez y J. F. Jimeno, 2005). Algunos trabajos más recientes han analizado los diferenciales para el conjunto de las AAPP, controlando por características individuales (Giordano et al., 2011; Hospido y Moral-Benito, 2014). De acuerdo con estos estudios, existiría un diferencial positivo a favor del sector público, que se habría reducido a lo largo de la crisis, y que presentaría una elevada heterogeneidad según el tipo de empleado. Según los resultados basados en regresiones por cuantiles, el diferencial sería más elevado para los individuos de menor cualificación y se tornaría incluso negativo en el cuantil superior de la distribución.

¹³ Véase Lamo, Pérez y Sánchez-Fuentes (2013).

¹⁴ Sobre una clasificación de las actividades públicas sustitutivas o complementarias con las privadas, véase Fiorito y Kollintzas (2004). Véase también Fernández de Córdoba, Pérez y Torres (2012b).

¹⁵ Véase Montesinos, Pérez y Ramos (2014).

4. Conclusiones

Antes del proceso reciente de consolidación fiscal, la remuneración de los asalariados de las Administraciones Públicas creció de forma significativa en España desde el comienzo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, en general, por encima del experimentado en otros países del área del euro. Detrás de este aumento se encontró esencialmente el repunte de la remuneración por asalariados, 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. En el período más reciente, el ajuste de la masa salarial de las AAPP en España sólo se produjo con algún retraso con respecto al comienzo de la recesión y el proceso de deterioro general del mercado de trabajo. Este ajuste se produjo tanto en la remuneración por asalariado como en el empleo.

La importancia cuantitativa de la masa salarial de las AAPP, tanto en términos de su peso en el PIB como en el total del gasto público, es elevada, por lo que su comportamiento puede generar efectos macroeconómicos significativos. De entre estos efectos, 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 los procesos de consolidación.

En cuanto a su comportamiento cíclico, los datos empíricos muestran que la evolución de la remuneración de asalariados públicos no resulta un instrumento adecuado de estabilización macroeconómica y sugieren que sería necesario 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 recientemente experimentado, que se vio inicialmente acompañado por una considerable inercia salarial en la economía española, la moderación de los salarios públicos podría haber resultado un factor que habría facilitado el necesario ajuste macroeconómico. Por último, de acuerdo con la evidencia empírica disponible para las economías desarrolladas, el control de esta partida de gasto debe jugar un papel significativo en lograr la necesaria consolidación fiscal que sitúe las finanzas públicas en una posición saneada.

5. Referencias

- Alesina, A., y Perotti, R. (1995): *Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries*, Economic Policy (21), pp. 207-247.
- Alesina, A., y Ardagna, S. (1998): *Tales of fiscal adjustment*. Economic Policy, No. 27, October, pp. 489-545.
- Alesina, A., y Perotti, R. (1997): *The welfare state and competitiveness*, The American Economic Review, Vol. 87(5), pp. 921-939.

- Alesina, A.; Ardagna, S.; Perotti, R., y Schiantarelli, F. (2002): *Fiscal policy, profits and investment*, The American Economic Review, 92, No. 3, pp. 571-589.
- Algan, Y.; Cahuc, P., y Zylberberg, A. (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 Gómez, A. L. (2005): *Empleo y salarios en las AAPP: una perspectiva macroeconómica*, Presupuesto y Gasto Público, 41, 73-92.
- Botella, M.; Hernández de Cos, P., y Pérez, J. J. (2009): *Algunas consideraciones sobre los efectos macroeconómicos de los salarios y del empleo de las AAPP*, Boletín Económico del Banco de España, septiembre, pp. 58-73.
- Comisión Europea (2003): *Public Finances in EMU*. European Economy, No. 3/2003.
- Comisión Europea (2006): *Public Finances in EMU*. European Economy, No. 3/2006.
- Comisión Europea (2007): *Public Finances in EMU*. European Economy, No. 3/2007.
- Comisión Europea (2012): *Public Finances in EMU*. European Economy No. 4/2012, pp. 119-162: "Review of existing estimates of fiscal multipliers".
- Comisión Europea (2014): *Government wages and labour market outcomes*, European Economy, Occasional Papers 190, abril.
- De Castro, F.; Martí, F.; Montesinos, A.; Pérez, J. J., y Sánchez-Fuentes, A. J. (2014): *Fiscal policies in Spain: main stylized facts revisited*, Documento de Trabajo del Banco de España, n. 1408.
- De Castro, F., y Hernández de Cos, P. (2006): *The economic effects of exogenous fiscal shocks in Spain: a SVAR approach*, Banco de España, Documento de Trabajo, No. 0604, pp. 9-31.
- Fernández-de-Córdoba, G.; Pérez, J. J., y Torres, J. L. (2012a): *Public and private sector wage interactions in a general equilibrium model*, Public Choice, 150, pp. 309-326.
- Fernández-de-Córdoba, G.; Pérez, J. J., y Torres, J. L. (2012b): *On the substitutability between public and private employment*, Economics Bulletin, 32, pp. 2700-2709.
- Finn, M. G. (1998): *Cyclical effects of government's employment and goods purchases*. International Economic Review, Vol. 39, No. 3, pp. 635-657.
- Fiorito, R., y Tryphon K. (2004): *Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption*, European Economic Review, Elsevier, 48, pp. 1367-1398.
- Forni, L.; Monteforte, L., y Sessa, L. (2009): *The general equilibrium effects of fiscal policy: estimates for the euro area*, Journal of Public Economics, vol. 93(3-4), pp. 559-585.
- Giordano, R.; Depalo, D.; Pereira, M. C.; Eugène, B.; Papapetrou, E.; Perez, J. J.; Reiss, L., and Roter, M. (2011): *The public sector pay gap in a selection of euro area countries*, European Central Bank Working Paper Series, no 1406.
- Giudice, G.; Turrini, A., y Veld, J. (2007): *Non-Keynesian fiscal adjustments? A close look at expansionary fiscal consolidations in the EU*, Open Economies Review, vol. 18(5), pp. 613-630.
- Hernández de Cos, P., y Moral-Benito, E. (2014): *The Role of Public Wages in Fiscal Consolidation Processes*, DG ECFIN Workshop "Government wage bill: determinants, interactions and effects".

- Hernández de Cos, P., y Moral-Benito, E. (2013): *What Drives a Successful Fiscal Consolidation?*, Applied Economics Letters, 20.
- Hospido, L., y Moral-Benito, E. (2014): *The public sector wage premium in Spain: evidence from longitudinal administrative data*, Documento de Trabajo del Banco de España n.º 1422.
- Lane, P. (2003): *The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD*, Journal of Public Economics, 87, pp. 2661-2675.
- Lamo, A., Pérez, J. J., y Moral-Benito, E. (2014): *Austerity through public employment in bad times: exploiting the crowding-out and the competitiveness channels?*, DG ECFIN Workshop “Government wage bill: determinants, interactions and effects”.
- Lamo, A., Pérez, J. J., y Sánchez-Fuentes, A. J. (2013): *Institutional determinants of public-private sector wages’ linkages*”, Applied Economics Letters, 20, pp. 1165-1169.
- Lamo, A., Pérez, J. J., y Schuknecht, L. (2013a): *The cyclicalities of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area*, Applied Economics, 45, pp. 1551-1569.
- Lamo, A., Pérez, J. J., y Schuknecht, L. (2013b): *Are government wages interlinked with private sector wages?*, Journal of Policy Modeling, 35, pp. 697-712.
- Lamo, A., Pérez, J. J., y Schuknecht, L. (2012): *Public or private sector wage leadership? An international perspective*, Scandinavian Journal of Economics, 144, pp. 228-244.
- Linnemann, L. (2009): *Macroeconomic effects of shocks to public employment*. Journal of Macroeconomics, Vol. 31, pp. 252-267.
- Montesinos, A., Pérez, J. J., y Ramos, R. (2014): *El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*, Banco de España Documento Ocasional, n.º 1402.
- Pérez, J. J., y Sánchez-Fuentes, A. J. (2011): *Is there a signalling role for public wages? Evidence for the euro area based on macro data*, Empirical Economics, 41, pp. 421-445.
- Spilimbergo, A., Symansky S., Blanchard, O., y Cottarelli, C. (2008): *Fiscal policy for the crisis*, IMF Staff Position Note, December, 29, SPN/08/01.