

LA EMPRESA PUBLICA Y EL DEFICIT

Alvaro CUERVO GARCIA

INTRODUCCION

ANALIZAR el impacto que las empresas públicas, con sus déficit, producen sobre el gasto público hace necesario previamente definir el conjunto de las empresas públicas, determinar sus resultados y el volumen de transferencias corrientes y de capital recibidas del Estado.

Precisadas dichas magnitudes — resultados y transferencias recibidas —, es cuando se puede estudiar cuál ha sido el comportamiento de la empresa pública y las causas que pudieran explicar la actual situación de dependencia de la misma del «Presupuesto».

Cuando hablamos de empresas públicas nos referimos a la empresa pública estatal, es decir, aquellas empresas con participación directa y mayoritaria de la Administración estatal con sus filiales y subfiliales. No se incluyen ni las empresas públicas vinculadas a las Comunidades Autónomas ni a las Corporaciones Locales (tampoco se considera el Banco de España, el Fondo de Garantía en Establecimientos Bancarios y sus empresas, ni Rumasa).

La empresa pública se presenta agrupada institucionalmente en:

a) Tres *holdings* o corporaciones: INI, INH y Dirección General de Patrimonio del Estado (DGPE).

b) Un conjunto de socieda-

des estatales con dependencia directa del Ministerio funcional (RENFE, FEVE, Puertos autónomos, RTVE, SEPES, Canal de Isabel II, etc.).

c) Correos y Telecomunicaciones, y

d) Los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros.

EVOLUCION DE LAS CUENTAS DE RESULTADOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En el adjunto cuadro n.º 1 se recogen los resultados de las empresas públicas en el período 1980-1984. Dicho cuadro presenta los resultados de las empresas públicas agrupadas institucionalmente. Las notas que caracterizan a los mismos son:

a) Fuerte crecimiento, en el período 1980-83, de las pérdidas, 97.248 millones en 1980 y 305.793 millones en 1983 (291.197 millones en 1984), que se han multiplicado por 3,14 (las pérdidas más subvenciones por 3,30). El crecimiento medio anual del déficit de las empresas (pérdidas más subvenciones) en dicho período está próximo al 50 por 100.

b) Las pérdidas de las empresas se vinculan al grupo INI, sociedades estatales (RENFE y FEVE) y empresas industriales de la Dirección General de Patrimonio del Estado. Dentro del grupo INI, más del 50 por 100 de

las pérdidas corresponden a empresas de sectores en crisis (siderurgia, construcción naval y bienes de equipo).

c) En 1984 se produce un cambio en la tendencia, un decrecimiento, una caída en el valor absoluto de los déficits del conjunto de las empresas públicas, por lo que pudiera pensarse que se produce el inicio del ajuste del sector público empresarial a la crisis.

Si el beneficio es un indicador de la eficiencia de la empresa pública, la forma de evaluar el coste para la Administración estatal del conjunto de las mismas es la cuantificación de la aportación de fondos a través de:

1) *Subvenciones corrientes*, vinculadas a compensar determinados servicios o productos, en función de los usuarios, o bien los déficits o pérdidas de las empresas.

2) *Subvenciones de capital*, que integran tanto las subvenciones de capital, en sentido estricto, vinculadas a inversiones, que se suponen necesarias, pero no rentables, como pudieran ser las aportaciones: a Patronatos de Casas, Puertos, Confederaciones Hidrográficas, infraestructura de RENFE, etc.; las exigidas por la reconversión industrial, primas construcción naval, etcétera; las motivadas por extinción de deudas, y las que corresponden a las aportaciones para ampliaciones de capital que si bien pudieran no considerarse como subvenciones, lo son, dado que en su mayoría tratan de evitar quiebras o compensar la descapitalización de la empresa; en suma, son ampliaciones de capital en empresas no rentables, lo que implica una subvención encubierta. Las cifras de las

CUADRO N.º 1

**LA EMPRESA PUBLICA
RESULTADOS Y SUBVENCIONES DE EXPLOTACION (1)**

(No se incluyen los organismos autónomos, comerciales, industriales y financieros)

	EN MILLONES DE PESETAS				
	1980	1981	1982	1983	1984 (2)
A) HOLDINGS					
Instituto Nacional de Industria					
Resultados	- 72.073	- 100.105	- 137.943	- 204.183	- 185.000
Subvenciones explotación	-	- 21.605	- 26.772	- 30.984	- 35.000
Instituto Nacional de Hidrocarburos					
Resultados	7.767	8.985	11.227	10.906	8.979
Subvenciones explotación	-	- 7.823	- 7.583	- 6.500	-
Dirección General del Patrimonio					
Resultados	42.477	45.771	46.046	50.800	49.500
Subvenciones explotación	- 6.975	- 8.781	- 9.996	- 10.385	- 9.000
B) RESTO EMPRESAS					
Sociedades estatales con dependencia directa del Ministerio (RENFE, FEVE, SEPES, Puertos Autónomos, Canal de Isabel II, RTVE)					
Resultados	- 66.761	- 80.280	- 125.272	- 153.679	- 150.000
Subvenciones explotación	- 4.374	- 10.826	- 11.833	- 6.500	- 6.800
Correos y Telecomunicaciones					
Resultados	- 8.595	- 7.273	- 13.230	- 9.637	- 14.673
Subvenciones explotación (ingresos no monetarios)	- 4.433	- 5.995	- 8.051	- 13.283	- 14.317
RESULTADOS	- 97.248	- 132.902	- 219.172	- 305.793	- 291.197
SUBVENCIONES	- 15.782	- 55.030	- 64.235	- 67.652	- 65.117
TOTAL	- 113.030	- 187.932	- 283.407	- 373.445	- 356.314
Incremento anual (en porcentaje)	-	66,26	50,80	31,73	- 4,6

(1) La consideración de subvención de explotación no es conforme a lo indicado en las transferencias, dado que muchas de las subvenciones se consideran como compensación pérdidas (RENFE, etc) y no se incluyen como de explotación.

(2) Cifras provisionales. No se incluyen los organismos autónomos, comerciales y financieros, pues la contabilidad pública hace difícil homogeneizar cifras con el resto de las empresas públicas.

Fuente: Memorias del INH, DGP e INI 1980/81/82 y 83 (excepto INI. Resto de empresas, memorias). Para 1984 información de holdings y empresas.

transferencias corrientes y de capital a las empresas públicas se recogen en el cuadro n.º 2.

En el período 1980-1984 las transferencias corrientes han pasado de 171.696 millones en 1980 a 404.388 millones en 1984 (cifra provisional). Las mismas se

han duplicado (2,3) en el período 1980-1984; en 1983 se produce una reducción en su ritmo de crecimiento anual (14,79 por 100). En 1984 el crecimiento es del 17,77 por 100. Estas cifras, en términos nominales, recogen un cambio significativo en su ritmo de crecimiento en 1983.

Las transferencias de capital presentan una tendencia similar a las transferencias corrientes: un crecimiento del 33,6 por 100 en 1981, 28,92 por 100 en 1982, 6,7 por 100 en 1983 y -11 por 100 en 1984. Las cifras han sido 187.767 millones en 1980, 323.505 millones en 1982, 345.232 millo-

nes en 1983 y 307.411 millones en 1984. En las transferencias de capital no es significativa la diferenciación entre organismos autónomos y empresas públicas (sociedades), pues dentro de las primeras el INI actúa como intermediario en la mayoría de dichas transferencias.

El conjunto de las transferencias del Estado a las empresas públicas ha ascendido, pues, en 1984 a 711.799 millones. En su evolución se diferencian dos periodos:

a) 1980-82, con un crecimiento del 25,53 por 100 en 1981 y del 37,97 por 100 en 1982, y

b) 1983-84, en donde se produce un cambio con crecimiento

to del 10,60 por 100 en 1983 y del 10,33 por 100 en 1984.

Analizada la cuantía y evolución de los mismos, se hace necesario precisar su importancia comparando el total de transferencias a las empresas públicas con el total de gastos del Estado (gastos corrientes, de inversión y transferencias) así como con las necesidades de financiación del Estado. Estos pudieran ser indicadores del impacto de las empresas públicas en el gasto público y en el déficit.

En el cuadro n.º 4 se recogen los índices o *ratios*:

a) Total transferencias a las

empresas públicas/total gastos del Estado, y

b) Transferencias a las empresas públicas/necesidades de financiación del Estado.

Los datos reflejan, en el primer caso, que el total de las transferencias del Estado a las empresas públicas ha pasado de representar el 13,8 por 100 en 1980 al 15,18 por 100 en 1982 del total de gastos. A partir de este año se produce un descenso en su participación: 14,55 por 100 en 1983 y 13,48 por 100 en 1984. Por su parte, las transferencias a las empresas públicas en relación con las necesidades de financiación del Estado (déficit en términos de la Contabi-

CUADRO N.º 2

EMPRESAS PUBLICAS
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (SUBVENCIONES EXPLOTACION) Y DE CAPITAL DEL ESTADO
(En millones de pesetas)

	1980	1981	1982	1983 (Provisional)	1984 (Avance)
SUBVENCIONES EXPLOTACION					
Empresas públicas (Sociedades)	111.642	127.223	198.532	220.579	244.488
Organismos autónomos, comerciales, industriales y financieros	39.593	53.780	76.838	95.369	128.624 (1)
Correos y Telecomunicaciones	20.461	19.308	23.742	27.404	31.276
TOTAL	171.696	200.311	299.112	343.352	404.388
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL					
Empresas públicas (Sociedades)	43.088	82.948	95.656	106.486	107.363 (2)
Organismos autónomos, comerciales, industriales y financieros y Correos (4)	144.679	167.983	227.849	238.746	200.048 (3)
TOTAL	187.767	250.931	323.505	345.232	307.411
TOTAL GENERAL	359.463	451.242	622.615	688.584	711.799
Incremento anual (en porcentaje)	—	25,53	37,97	10,60	10,33

(1) Las subvenciones presupuestarias incluyen intereses Deuda INI, 25.760 millones en 1983 y 20.213 millones en 1984.

(2) En las transferencias de capital se incluye la reconversión industrial a las empresas públicas. Estimación: 20.000 millones.

(3) Estimadas sobre la cifra global de transferencias a noviembre 1984.

(4) Los importes principales corresponden a transferencias al INI.

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas de los años 1980, 1981 y 1982. Área de Cuentas del Sector Público, IGAE para el ejercicio 1983 y 1984.

CUADRO N.º 3

**EMPRESAS PUBLICAS
ADMINISTRACION ESTATAL**
(En millones de pesetas)

	1980	1981	1982	1983	1984
TOTAL GASTOS DEL ESTADO					
(Gastos corrientes e inversión y transferencias de capital)	2.603.641	3.031.053	4.101.487	4.730.812	5.281.462 (1)
Necesidades financieras del Estado (déficit en términos Contabilidad Nacional)	347.097	424.766	1.176.013	1.226.006	1.218.324 (1)

(1) Provisional.

Fuentes: Cuenta de las Administraciones Públicas de los años 1980-81 y 82. Ejecución del Presupuesto del Estado de 1983. Estadísticas de las Administraciones Públicas, en términos de Contabilidad Nacional, Ministerio de Economía y Hacienda, 1984.

lidad Nacional) ha sido el 103,56 por 100 en 1980, 106,23 por 100 en 1981, 52,94 por 100 en 1982, 56,16 por 100 en 1983 y 58,42 por 100 en 1984. Las transferencias han pasado de superar las necesidades de financiación del Estado a suponer el 58,42 por 100 en 1984. Esta cifra es de por sí significativa en cuanto al impacto de las empresas públicas en el déficit de la Administración.

**CAUSAS EXPLICATIVAS
DEL IMPACTO DE LA
EMPRESA PUBLICA
EN EL DEFICIT**

Esta situación de fuerte impacto en el gasto y déficit del Estado de la empresa pública no es consecuencia de su importancia o peso en la economía española, sino de la lógica de su formación y la ausencia de ajuste de la misma a la crisis económica.

La empresa pública estatal, en 1983, representaba el 5,2 por 100

del empleo nacional, el 7,7 por 100 del PIB al coste de los factores y el 16,4 de la FBCF. A efectos de comparación con otros países, utilizando como criterio el peso o participación en las macromagnitudes: empleo, VAB y FBCF —excluida de las mismas la agricultura— y utilizando la media de los tres criterios antes mencionados, la empresa pública representa (1982) el 11,2 en España y el 16,6 en las Comunidades Europeas (Francia, 22,8; Italia, 20; Alemania, 14; Gran Bretaña, 16; Benelux, 10; etcétera). La empresa pública

CUADRO N.º 4

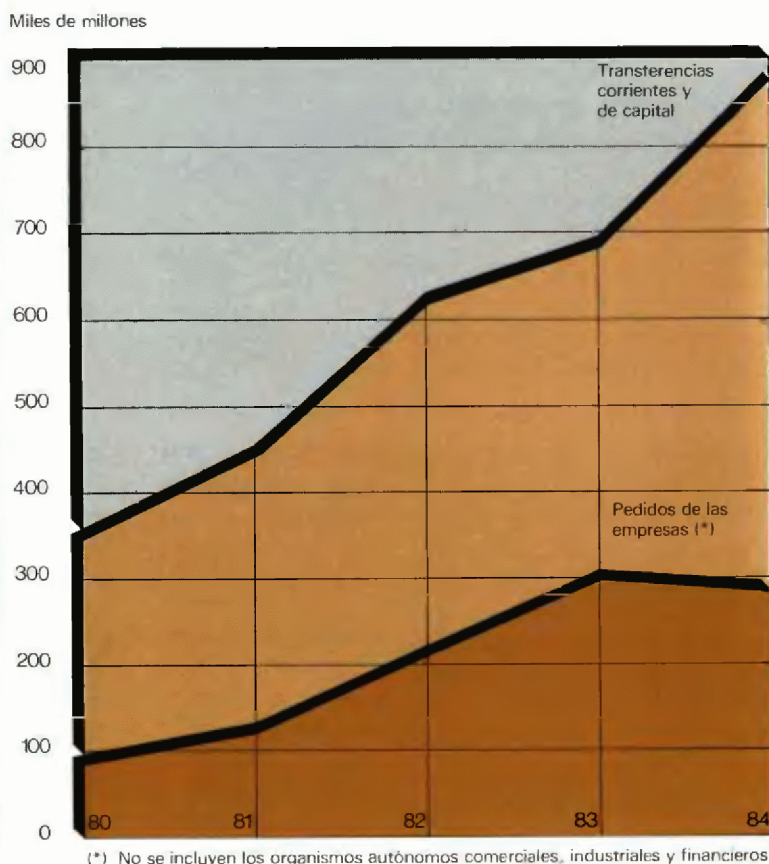
**ANALISIS DE LA PARTICIPACION DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL
EN EL TOTAL DE GASTOS Y DEFICIT FINANCIERO DEL ESTADO**
(En porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Transferencias a las empresas públicas/</i>					
Total gastos del Estado	13,80	14,88	15,18	14,55	13,48
<i>Transferencias a las empresas públicas/</i>					
Necesidades de financiación del Estado	103,56	106,23	52,94	56,16	58,42

tiene un peso muy inferior al de la media de los países de la Comunidad. El problema de su fuerte participación en los gastos estatales y en las necesidades de financiación no surge por su importancia, sino por su ineficiencia.

Para estudiar la ineficiencia del sector público empresarial es necesario partir de la lógica, si existe, que informó su creación. La formación del conjunto de empresas públicas obedece a la necesidad de gestionar servicios de forma autónoma (Correos y Telecomunicaciones) o administrar monopolios (CAMPSA, Tabacalera, S. A.); a políticas de reconstrucción y autarquía, en las que podemos incluir la nacionalización del sector ferroviario, la creación de Calvo Sotelo (refinería de Empetrol), etc.; a consideraciones técnico-sociales que han conducido a la nacionalización de sectores básicos (Ensidesa —primera factoría—, Endesa, Hunosa, etc.). Ahora bien, la gran mayoría de las nacionalizaciones ha obedecido a consideraciones contingentes, a una casuística que va desde: a) la incorporación de numerosas empresas privadas, que, bajo el pretexto del «interés social», encubrían nacionalizaciones de pérdidas —empresas en quiebra— o apoyos a intereses privados; b) la crisis de sectores industriales concretos que obligan a su renovación o reconversión, siendo en última instancia el encargado de la misma el Estado (sector naval, bienes de equipo, siderúrgico, etc.), y c) resultado del propio crecimiento de las existentes como consecuencia de políticas de «nacionalización silenciosa», vía filiales y subfiliales, por decisiones de los directivos de los propios *holdings* y empresas obedeciendo a razo-

GRAFICO 1
TRANSFERENCIAS DEL ESTADO
RESULTADOS DE LAS EMPRESAS



nes de búsqueda de autonomía, supuesta diversificación o explotación de oportunidades, etc.

La realidad es que en España (1983) existen 194 empresas estatales con participación directa y mayoritaria, 300 filiales y subfiliales y cerca de 600 participaciones minoritarias.

Conforme con la lógica de creación de la empresa pública, con su amplia gama sectorial de actividades, las pérdidas de la misma pudieran presentar múltiples justificaciones que intentamos concretar en:

a) Razones organizativas. Hace poco escribíamos: «la respuesta de la empresa pública ante la crisis viene influida por las particularidades organizativas de la misma: burocratización, centralización, nivel de sindicalización y condicionamiento de su actividad por los grupos directivos de los *holdings* y equipos ministeriales. Todos los actores relacionados con la empresa actúan para conservar su posición y frenar cualquier cambio. Cuando se garantiza la supervivencia de la empresa y se pierde la lógica económica en la asignación

de fondos surge la lógica política facilitada por el nivel de sindicalización y la conducta de determinados poderes públicos. De otro lado, la incertidumbre originada por la falta de objetivos claros y las exigencias de responsabilidad pública, fomentan el traslado del proceso de decisión al más alto nivel directivo y reducen la administración de la empresa a la mera ejecución de directrices recibidas, lo cual no favorece la anticipación y adaptación al entorno. Es más, la empresa pública ha respondido ante la crisis con una huida hacia adelante, teniendo como objetivo el crecimiento —como lo demuestran las cifras de inversión, empleo y ventas—, para evitar o aplazar el ajuste, si bien esta tendencia se rompe en 1983. («El ajuste de la empresa pública española ante la crisis», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 21).

b) Existen razones económico-financieras que explican la falta de ajuste de la empresa pública a la crisis, dada su limitada flexibilidad en la oferta, su rígida e inadecuada estructura de costes, con un fuerte crecimiento de los costes salariales hasta 1983 sin relación con la productividad. Los gastos de personal equivalen al 21,9 por 100 de las ventas en la empresa pública y al 18,18 por 100 en la privada (1983). El coste medio de personal es de 1,99 millones en la pública y de 1,9 millones en la privada. La menor rotación de sus activos que la privada, así como el menor margen bruto de ventas explica la inferior tasa de rentabilidad de la inversión, 3,62 por 100 en 1983. La escasa rentabilidad de sus inversiones es el problema básico de nuestras empresas públicas. El margen neto de ventas y la rentabilidad de los

fondos propios se ve afectada por el peso de los gastos financieros, dado el alto endeudamiento de la empresa pública (el *ratio* capitales ajenos/capitales propios es 2,7 [1983]), y

c) Causas institucionales. Pudiese pensarse que, dada la lógica de los miembros de la empresa de conservar su posición y frenar cualquier cambio, el mismo debe venir de instancias ajenas a la misma. Ahora bien, hasta fechas recientes no han existido respuestas institucionales que favorecieran el difícil ajuste de la empresa pública.

En primer lugar, la acción «hospital de empresas» se ha seguido llevando y se lleva (Autopistas: Aucalsa, Audenasa y del Atlántico, S. A.) a cabo por los *holdings* públicos (INI y Dirección General del Patrimonio del Estado) con estructuras organizativas poco adaptadas a dichos fines. No se han creado organismos o entidades orientadas al saneamiento o reconversión de empresas que, sin generar expectativas en los trabajadores de integración en el sector público, sean capaces de llevar a cabo estrategias de supervivencia y, en algunos casos, de cierre de las empresas. Ha habido cambios sensibles que hacen que en el presente no se busque en las crisis empresariales la salida de la integración en el sector público.

En segundo lugar, a partir de finales de 1984 toma fuerza la idea de privatización, de desinversión, en el sector público empresarial. Como hemos indicado, el conjunto actual de las empresas públicas obedeció en su formación a una amplia casuística, más que a una estrategia predeterminada. Se hace por ello urgente un alto en su

crecimiento, una reflexión sobre qué hacer con las 494 empresas controladas y las cerca de 600 participaciones minoritarias. Gobiernos no homogéneos ideológicamente como el inglés, italiano o alemán han diseñado planes de desnacionalizaciones o, mejor, privatización de su sector público empresarial. Dichos planes se presentan con la finalidad de proceder a la venta de: acciones o partes de empresa que excedan las necesidades de control; activos no relevantes para la actividad principal de las empresas; empresas no estratégicas, en particular filiales y subfiliales que no cumplen la finalidad que justificó su creación. Ello no excluye el que, por razones estratégicas de política económica, siga siendo aceptada la permanencia o aumento de la participación del sector público empresarial en determinados sectores, sin que tengan que seguir siendo los que presenten tasas de ganancias negativas.

Ante la realidad de nuestras empresas públicas, con sus déficits (365.314 millones en 1984, sin considerar los organismos autónomos comerciales e industriales), con necesidades de transferencias que superan los 700.000 millones en 1984, y con un margen sobre ventas, o beneficio de ventas, negativo: —3,9 por 100 (Informe de la Central de Balances del Banco de España, 1982-83); habiendo recibido como subvención de explotación el 5,4 por 100 de la venta; con una rentabilidad de sus inversiones del 3,62 por 100 (1983) que, dado el coste de la deuda (12,94 por 100), implica una rentabilidad de los fondos propios del —7 por 100, que pasa a ser del —20,73 por 100 si no se consideran las subvenciones

ni la activación de intereses. Con esta realidad, el cambio en la misma viene demandado por la presión exterior, por la exigencia del ajuste que implican la limitación o congelación de las transferencias (1), como se refleja en los dos últimos años, y por la necesaria reordenación organizativa del actual conjunto de empresas públicas, cambio que pudiera hacer necesaria la desaparición o reestructuración de *holdings* y *subholdings*, con la finalidad de facilitar la coordinación de las políticas económicas y el logro de la eficacia y eficiente funcionamiento del sector público empresarial.

NOTA

(1) Los Presupuestos de los dos últimos años están recogiendo esta necesidad de congelar las transferencias como medio de facilitar, o mejor forzar, el ajuste en la empresa pública:

	PRESUPUESTOS	
	1984	1985
Sus datos son:		
Transferencias corrientes:		
Empresas públicas (sociedades)	201.951	192.173
Organismos autónomos comerciales, industriales y financieros	105.774	89.763
Transferencias de capital:		
Empresas públicas (sociedades y entes públicos)	96.307	75.787
Organismos autónomos comerciales	191.196	212.947,8
TOTAL	594.229	570.670

A estas cantidades habría que añadir los intereses y amortización principal de la deuda del INI asumida por el Estado y las transferencias a Correos y Telecomunicaciones. Sólo en el Presupuesto de 1985 la deuda del INI asumida por el Estado es de 185.000 millones.