

# LA EMPRESA PUBLICA EN EL CONTEXTO DE LA CONTABILIDAD ECONOMICA

La Contabilidad Nacional de España no da a las empresas públicas un tratamiento específico como tales, limitándose a recogerlas en los sectores o ramas a que pertenezcan por su actividad. Por ello, **Pilar Ortiz Junquera** y **Alejandro Gómez Rodrigo** basan el análisis económico de la empresa pública que realizan en este artículo en las «Cuentas de las empresas públicas» que elabora y publica la Intervención General del Estado (IGAE), cuya metodología analizan los autores antes de pasar al análisis propiamente dicho de la incidencia del sector público empresarial en la economía española y su participación en los agregados de la contabilidad nacional.

**E**S necesario señalar, como punto de partida, que la empresa pública, como tal, no recibe un tratamiento específico en la contabilidad nacional; ésta se limita a recoger dichas empresas en los sectores financiero, no financiero o de seguros a los que pertenezcan, y en las ramas que les correspondan según su actividad, siendo ésta la forma en que procede la Contabilidad Nacional de España (CNE) por el momento.

No obstante, la Intervención General de la Administración del Estado, al elaborar las cuentas económicas del sector público, no se limita a formar las correspondientes a las administraciones públicas, sino que, desde un principio, completó el sector con las de empresas públicas no financieras y las de instituciones financieras y de seguro, publicándolas en el volumen anual *Cuentas de las empresas públicas* (CEP).

Son las cifras contenidas en dichas cuentas las que sirven de

base para el análisis económico de la empresa pública que se realiza en este artículo; parece, por tanto, oportuno dedicar una parte de él a definir la metodología utilizada en las CEP y, lo que es más importante, a especificar la delimitación del sector, tema éste siempre conflictivo, pero más aún en los últimos años, en los que se ha cambiado el *status* jurídico de no pocas instituciones públicas.

En cuanto a metodología, no existen problemas de homogeneización, ya que desde el primer momento se utilizó el SEC, el cual, en el caso de las empresas, ofrece una fácil interpretación, no obstante obligar a un detallado estudio de las cuentas y balances de cada empresa, particularmente en cuanto al análisis de aquellas operaciones que, por no constituir flujos externos, es necesario eliminar de forma equilibrada.

Un hecho concreto que merece destacarse, por lo que se refiere a interpretación metodo-

lógica, y que lleva a distorsiones con posibles análisis presupuestarios, es el tratamiento de las subvenciones de explotación, ya que, siguiendo al SEC, cuando éstas superan la pérdida anual de la empresa, el excedente se considera transferencia de capital. Por su parte, en los casos de empresas públicas a las cuales el Estado está obligado por Ley a resarcir de todas sus pérdidas, la subvención se periodificaba convenientemente, con el fin de que apareciera en el ejercicio en que se producía la pérdida, ajuste que no es necesario efectuar desde el momento en que se crean los contratos-programa que, como ocurre en RENFE, especifican la forma de financiación que llevará a cabo la empresa.

En lo relativo a la forma de agrupación de las empresas públicas, se ha seguido siempre un doble criterio, institucional y productivo, con el fin de facilitar los análisis desagregados. El primero, haciendo referencia al *status* jurídico de las empresas, y el segundo, según su actividad, habiéndose adoptado a partir de 1984, desde esta óptica, la clasificación (R 44) propia de la CEE y utilizada, a su vez, por la CNE. Señalar, por último, en cuanto a este tema de clasificación, que como la CNE, para el ejercicio de 1986, sólo ha procedido, por el momento, a la desagregación en (R 6), las comparaciones con la economía nacional se establecen en dicho nivel de agregación, el cual parece, en todo caso, suficientemente explícito.

## DELIMITACION DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL

En cuanto hace referencia a este importante tema desde los

CUADRO N.º 1

## SUBVENCIONES DE EXPLOTACION Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 (P)
Subvenciones de explotación a empresas públicas no financieras .....	151.700	208.237	211.222	330.813	350.572	478.954	386.602	361.879	348.269
Porcentaje PIB .....	1,153	1,369	1,243	1,691	1,577	1,907	1,385	1,132	0,979
Transferencias de capital a empresas públicas no financieras .....	145.434	193.711	263.890	351.257	377.332	346.300	504.974	557.767	451.832
Porcentaje PIB .....	1,105	1,274	1,553	1,795	1,697	1,379	1,809	1,744	1,270

(P) Los datos de 1987 tienen carácter provisional.

Nota: Entre los recursos transferidos por el Estado a las empresas públicas, bien como subvenciones de explotación o como transferencias de capital, no figuran los intereses por obligaciones del INI, que la Contabilidad pública incluye en el capítulo de intereses efectivos.

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas. IGAE.

critérios de la contabilidad nacional, es preciso comenzar señalando que dicha delimitación no tiene por qué estar forzada por la adscripción jurídica de los entes que componen el sector, lo cual se ve claro en los casos en que una institución, sin variar para nada su función dentro de la economía, cambia su adscripción jurídica, fórmula utilizada, últimamente, con las universidades, tanto las que han pasado a depender de las CCAA como las que se han constituido en sociedades estatales.

Establecida la anterior premisa, y sin entrar en el tema académico del 50 por 100 de participación pública, directa o indirecta, y de la venta en el mercado de sus productos, parece oportuno ocuparse de los casos conflictivos que puede pasar por alto el analista de las cifras.

De entrada, es preciso significar que el sector es abierto, es decir, cada año aparecen empresas nuevas y desaparecen otras, por privatización o por otras causas, por lo que es necesario recurrir al inventario que siempre se incluye en la publicación, y que será el que delimite *de facto*

el sector. En dicho inventario se señalan, asimismo, los casos de falta de información por parte de alguna empresa.

Como máximo exponente de esta falta de información, se puede señalar a partir de 1978, la del conjunto de empresas públicas adscritas a las administraciones territoriales. Es ésta una grave laguna que no ha sido posible subsanar en estos años. Se trata no sólo de los servicios y empresas locales y provinciales, cuya información proporcionaba, en años anteriores, el Ministerio del Interior, sino de todo el sector público empresarial que están generando, *ex novo* o transferido, las comunidades autónomas desde su creación.

Dichas instituciones, al establecer sus liquidaciones presupuestarias, información en que se basan las cuentas del agente CCAA, que forma parte de las administraciones públicas, recogen, en general, los datos de sus organismos autónomos administrativos —los cuales se incluyen, obviamente, entre aquéllas— pero no así los de sus organismos comerciales e industriales ni los de sus empresas públicas, por

lo que es imposible, por el momento, establecer unas cuentas a nivel nacional de este importante subsector. Únicamente ha sido posible confeccionar un inventario, no exhaustivo, de las existentes en los años 1985, 1986 y 1987.

En otro orden de cosas, se plantea el problema del posible tratamiento como Administración o como empresa de determinadas instituciones, que, en general, son dependientes del Estado, pero que paralelamente están apareciendo en las CCAA, tal es el caso, antes aludido, de las universidades, las cuales seguirán tratándose como administraciones públicas. Por su parte, el no ha mucho creado Servicio Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, que ejerce las mismas funciones anteriormente atribuidas a un servicio del Estado y a un OAA, y que siempre había sido considerado como Administración, no ha cambiado su clasificación en contabilidad nacional. Esta misma fórmula se ha establecido para un grupo de organismos autónomos transformados de administrativos en comerciales —entre los que se

encuentra el Consejo Superior de Investigaciones Científicas— los cuales tampoco han alterado sus funciones, no obstante el cambio jurídico.

Como puede comprenderse, es ésta una tarea de delimitación, que es preciso reemprender cada año en vistas a los Presupuestos Generales del Estado y, por supuesto, con el asesoramiento metodológico del Instituto Nacional de Estadística.

### **LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION Y LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL**

Una necesaria aproximación al estudio de las empresas públicas, en cifras, es el análisis de las subvenciones de explotación y de las transferencias de capital que, durante una serie de años, les han otorgado las administraciones públicas.

Se presentan en el cuadro n.º 1 dichas magnitudes en cifras absolutas y en términos relativos al PIB a precios de mercado anual; cuadro al que, como es de rigor, hay que hacerle algunas salvedades.

Se incluyen datos de todas las administraciones públicas, de los cuales los del Estado no presentan ningún problema de información, así como los de OOOAAA y seguridad social, siendo estos dos, por otra parte, de muy escasa cuantía. La falta de seguridad en la información surge, como siempre, en los EETT. En cuanto a CCLL, por el elevado número de componentes de este agente y por la imprecisión de conceptos como «servicios de economía autónoma», «empresas públicas propias» y «otros orga-

nismos». Y en lo referente a CCAA, por la carencia de información contrastada. No obstante, son éstas las cifras anotadas en las CAP y en la CNE para dichos años.

En todo caso, es necesario acumular sus datos con los de las AAPPCC, pues también en este aspecto la tendencia va siendo descentralizadora, pudiéndose señalar que, para 1986, último año del que se tienen datos definitivos, la proporción es, en cuanto a subvenciones de explotación: el Estado ha dado el 86 por 100; las CCAA, el 10 por 100, y las CCLL, el 4 por 100, y, por lo que se refiere a transferencias de capital, la proporción es respectivamente del 91, el 7 y el 2 por 100. Lo cual demuestra que las autonomías van adquiriendo peso específico en esta materia, como en tantas otras, en tanto que ayuntamientos y diputaciones no son muy significativos.

Las empresas subvencionadas por los EETT son, en principio, las de carácter local y regional que, como se señala en los primeros párrafos, no se recogen en las CEP, existiendo no obstante algunas de anterior carácter nacional que han sido traspasadas a las correspondientes autonomías, así como determinados organismos comerciales, por lo que las subvenciones y transferencias que se les otorgan pasan a través de la comunidad incluso en el caso de que procedan del Presupuesto del Estado.

En cuanto hace referencia al agente Estado, es de señalar el cambio, también antes referido, en el caso de empresas con contrato-programa, el cual se aprecia, en cifras, a partir de 1986, así como el hecho de que formando parte de las transferencias de capital se encuentra, a

partir de 1982, la amortización de las deudas asumidas del INI, concepto éste que ofrece unas cantidades muy desiguales en los distintos ejercicios.

Como puede apreciarse, las cifras de ambas magnitudes tienen un marcado carácter ascendente, incluso en términos relativos al PIB pm., hasta descender claramente en los dos últimos ejercicios, de uno de los cuales, 1987, sólo se tienen datos provisionales, que influyen en dicha tendencia.

De otra parte, y volviendo a 1986, las subvenciones a empresas públicas suponen únicamente el 3,20 por 100 de los gastos corrientes de las administraciones públicas, en tanto que las transferencias de capital a las mismas suponen el 28,8 por 100 de los gastos de capital; en 1979 dichas proporciones eran del 4,2 y del 36,20 por 100, respectivamente. Es decir, que por todos los caminos se demuestra la desaceleración sufrida en los últimos tiempos por los dos conceptos que nos ocupan.

### **INCIDENCIA DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL EN LA ECONOMIA NACIONAL**

Para dar un *flash* de la incidencia del sector público empresarial regido por las administraciones públicas centrales, se ha optado por confrontarlo con la economía nacional en el año 1985, ya que éste es el último ejercicio del que existen datos a nivel (R 44); de esta forma, se tiene una idea muy completa de en qué ramas de actividad actúa el sector público y en qué proporción. La comparación se ha efectuado mediante el saldo de

CUADRO N.º 2

**INCIDENCIA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL EN EL VAB A PRECIOS DE MERCADO. AÑO 1985**  
(Millones de pesetas)

RAMAS DE ACTIVIDAD		Economía nacional	Sector público estatal	Porcentaje
I.	<i>Productos de la agricultura, silvicultura y pesca:</i>			
01.	Productos de la agricultura, silvicultura y pesca .....	1.728.898	2.638	0,15
II.	<i>Productos energéticos:</i>			
02.	Hulla, lignito, aglomerados y briquetas. Extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos .....	162.466	59.991	36,93
03.	Coquerías .....	—	—	—
04.	Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos .....	569.198	210.176	36,92
05.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua .....	880.035	249.993	28,41
III.	<i>Productos industriales:</i>			
06.	Minerales y metales férricos y no férricos, excepto radiactivos .....	483.578	126.164	26,09
07.	Minerales y productos minerales no metálicos .....	509.245	3.908	0,77
08.	Productos químicos .....	656.819	25.772	3,92
09.	Productos metálicos excepto maquinaria y material de transporte. ....	544.722	15.589	2,86
10.	Máquinas agrícolas e industriales .....	303.465	7.760	2,56
11.	Máquinas de oficina y de tratamiento de la información, instrumentos de precisión, óptica y similares .....	153.246	2.953	1,93
12.	Material y accesorios eléctricos .....	459.124	5.607	1,22
13.	Vehículos automóviles y motores .....	531.031	102.521	19,31
14.	Otro material de transporte .....	200.554	54.398	27,12
15.	Carnes preparadas y conservas de carne, otros productos del sacrificio de animales .....	233.015	1.996	0,86
16.	Leche y productos lácteos .....	127.707	5.350	4,19
17.	Otros productos alimenticios .....	539.789	2.680	0,50
18.	Bebidas .....	337.240	—	—
19.	Productos del tabaco .....	152.523	224.963	—
20.	Textiles y vestido .....	514.464	5.305	1,03
21.	Cueros, artículos de cuero y piel, calzado .....	168.710	1.880	1,11
22.	Madera y muebles de madera .....	233.959	—	—
23.	Papel, artículos de papel, impresión .....	369.095	25.858	7,01
24.	Productos de caucho y plástico .....	302.477	448	0,15
25.	Otros productos manufacturados .....	69.199	2.720	3,93
IV.	<i>Construcción e ingeniería civil:</i>			
26.	Construcción e ingeniería civil .....	1.781.524	29.684	1,67
V.	<i>Servicios destinados a la venta:</i>			
28.	Recuperación y reparación. Comercio .....	4.070.976	539.571	13,25
29.	Restaurantes, hoteles y cafés .....	1.645.692	5.023	0,31
30.	Transporte interior .....	692.818	22.631	3,27
31.	Transporte marítimo y aéreo .....	222.589	150.487	67,61
32.	Actividades anexas a los transportes .....	264.079	64.671	24,49
33.	Comunicaciones .....	485.178	533.158	—
34.	Instituciones de crédito y seguro .....	—	—	—
36.	Alquiler de bienes inmuebles .....	1.886.707	2.655	0,14
37.	Servicios destinados a la venta de educación e investigación .....	185.114	—	—
38.	Servicios destinados a la venta de sanidad .....	284.137	5.773	2,03
35-39.	Servicios prestados a las empresas. Otros servicios destinados a la venta n.c.o.p. Servicios domésticos y otros servicios no destinados a la venta .....	2.253.312	41.888	1,86
TOTAL .....		24.002.685	2.534.211	10,56

*Nota:* Hay que tener en cuenta que la comparación se ha efectuado en términos de valor añadido bruto a precios de mercado, que excluye las subvenciones de explotación, por lo que en algún caso, como transporte terrestre, en el que figuran empresas como RENFE y FEVE, su importancia relativa queda desdibujada por la incidencia de las subvenciones de explotación satisfechas por el Estado a dichas empresas públicas.

*Fuente:* Contabilidad Nacional de España y Cuentas de las Empresas Públicas.

la cuenta de producción «Valor añadido bruto pm.», magnitud disponible para ambos niveles y determinante de la función productiva de las empresas.

Unas notas aclaratorias al cuadro n.º 2 señalan que la metodología es algo diferente a nivel nacional y de sector público en cuanto a la comercialización, ya que, en tanto que el INE la anota toda ella en el sector 28, «Recuperación y reparación. Comercio», las CEP no la aíslan de los sectores de procedencia. Esto da lugar a que el sector «Productos del tabaco» (donde se encuentra Tabacalera) y «Comunicaciones» (donde se encuentran Correos y Telégrafos, y Telefónica) sean mayores en el sector público que en el total de la economía, hecho por el cual tampoco es comparable el sector comercio.

Sería necesario acudir al inventario de empresas para comentar los porcentajes de participación

de las empresas públicas en cada sector, pero el cuadro n.º 2 es lo suficientemente explícito por sí mismo.

### **PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS EN LOS AGREGADOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL**

Una vez establecida la representatividad, en 1985, del conjunto de empresas públicas, con las salvedades metodológicas apuntadas, se puede intentar establecer una comparación, que comprenda los últimos siete años —de los cuales se tiene información homogénea al estar recogidos en la base 80 de CNE—, entre las empresas públicas en su conjunto y la economía nacional. Para ello, se han elegido los cuatro agregados que se consideran los más significativos de las cuen-

tas nacionales: la producción de bienes y servicios, el valor añadido bruto a precios de mercado, la formación bruta de capital fijo y la remuneración de los asalariados, los cuales se presentan en el cuadro n.º 3 en valores absolutos y en cuanto a su participación en el PIB a precios de mercado.

Leyendo el cuadro, se observa que se ha producido, en general, un aumento de la participación de las empresas públicas en el total nacional en lo relativo a la producción de bienes y servicios, y en su participación en el PIB pm. desde 1980 a 1985; sin embargo, en cuanto a la remuneración de los asalariados y a la formación bruta de capital fijo, existen dos años intermedios en que cae la participación, siendo dicho descenso más importante en la formación bruta de capital fijo en 1984, año en el que cede casi dos puntos porcentuales con respecto a la cifra obtenida el año

CUADRO N.º 3

#### **PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS EN LOS AGREGADOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL** (Miles de millones de pesetas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producción de bienes y servicios (EN) .....	29.008,4	33.183,8	37.928,5	43.420,0	49.296,1	54.440,5	59.610,5
Producción de bienes y servicios (EP) .....	2.592,2	3.051,3	3.654,0	4.200,1	5.087,3	5.458,4	4.807,4
Participación .....	8,9	9,2	9,6	9,7	10,3	10,0	8,1
PIB pm (EN) .....	15.209,1	16.989,0	19.567,3	22.234,7	25.111,3	27.913,2	31.980,5
VAB pm (EP) .....	1.012,9	1.182,5	1.405,5	1.652,8	2.180,0	2.476,3	20.506,7
Participación .....	6,6	7,0	7,2	7,4	8,7	8,9	7,8
Remuneración de los asalariados (EN) .....	7.783,9	8.714,8	9.853,2	11.132,4	11.876,1	12.957,2	14.552,7
Remuneración de los asalariados (EP) .....	694,6	786,8	922,5	1.054,3	1.116,0	1.174,3	1.210,1
Participación .....	8,9	9,0	9,4	9,5	9,4	9,1	8,3
Formación bruta de capital fijo (EN) .....	3.368,2	3.969,9	4.171,0	4.574,5	4.709,6	5.273,6	5.992,2
Formación bruta de capital fijo (EP) .....	377,3	499,0	648,4	692,8	639,7	837,4	575,3
Participación .....	11,2	12,6	15,5	15,1	13,6	15,9	9,6

EN: Economía Nacional.  
EP: Empresas Públicas.

Fuente: Contabilidad Nacional de España y Cuentas de las Empresas Públicas.

CUADRO N.º 4

**SALDOS DE LAS CUENTAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS**  
(Millones de pesetas)

	RAMAS DE ACTIVIDAD				
	1	2	3	4	5
<b>VALOR AÑADIDO BRUTO pm:</b>					
1984 .....	3.413	447.190	479.486	24.514	1.225.415
1985 .....	2.638	520.160	557.981	29.684	1.365.857
1986 .....	1.950	461.343	411.349	27.470	1.604.557
<b>EXCEDENTE BRUTO EXPLOTACION:</b>					
1984 .....	(4.478)	332.467	8.911	2.262	437.803
1985 .....	902	395.689	32.665	5.052	400.983
1986 .....	(789)	330.458	(24.295)	4.218	443.989
<b>RENTA BRUTA DISPONIBLE:</b>					
1984 .....	(4.413)	139.049	(154.890)	760	210.193
1985 .....	(3.915)	187.691	(120.865)	3.991	128.505
1986 .....	(1.250)	161.866	(105.385)	3.514	207.266
<b>CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION:</b>					
1984 .....	618	(30.643)	(24.886)	22.160	(170.029)
1985 .....	1.939	(291.480)	85.002	5.823	(129.391)
1986 .....	1.921	79.359	(21.169)	8.937	95.149

*Ramas de actividad:*

- 1 = Productos de la agricultura, silvicultura y pesca.
- 2 = Productos energéticos.
- 3 = Productos industriales.
- 4 = Construcción e ingeniería civil.
- 5 = Servicios destinados a la venta.

Fuente: Cuentas de las Empresas Públicas, IGAE.

anterior. En 1986, sin dejar de tener en cuenta que las cifras son provisionales, se debe constatar el hecho de una variación importante en el censo de empresas públicas, al no estar comprendidos entre ellas el grupo SEAT y el IPPV (Instituto de Promoción Pública de la Vivienda), el primero por dejar de formar parte del sector público y el segundo por transferirse en su totalidad a las CCAA.

### SALDOS DE LAS CUENTAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Desde el punto de vista de la clasificación por ramas de actividad, se presenta el cuadro n.º 4, en el que aparecen los saldos más significativos de las cuentas de las empresas públicas en términos de contabilidad nacional, todos ellos referidos a los años 1984 a 1986, utilizándose la clasificación agregada a seis rúbricas (R 6) del sistema de cuentas nacionales, según la cual se consideran los siguientes sectores:

1. Productos de la agricultura, silvicultura y pesca.

2. Productos energéticos.
3. Productos industriales.
4. Construcción e ingeniería civil.
5. Servicios destinados a la venta.

Para una mejor comprensión de este cuadro, es necesario referirse someramente al significado de los saldos analizados.

El valor añadido bruto a precios de mercado (VAB pm.) mide el valor de la producción en bienes y servicios de las empresas menos el valor de sus consumos intermedios.

El excedente bruto de explotación

tación expresa la diferencia entre el VAB pm. más las subvenciones de explotación y la remuneración de los asalariados más los impuestos ligados a la producción e importación.

La renta bruta disponible y el ahorro bruto de las empresas son iguales, dado que no se establece consumo final en la cuenta de utilización de renta.

Finalmente, la capacidad o necesidad de financiación es el saldo de la cuenta de capital y expresa el exceso (capacidad) de ahorro bruto sobre la formación bruta de capital y la adquisición neta de activos materiales, incluido el saldo positivo o negativo de las transferencias de capital.

La interpretación de las cifras de este cuadro debe hacerse con suma cautela, debido a que están sujetas a las variaciones causadas en el censo de empresas públicas, las cuales en algunos años han resultado harto significativas.

Sería preciso efectuar un trabajo mucho más minucioso, en el que se eliminaran las distorsiones censuales, para poder establecer conclusiones más afinadas.