

EMPRESA PÚBLICA Y TRANSFERENCIAS ESTATALES

Las empresas públicas españolas han constituido, en los últimos años, un foco importante de gastos adicionales para el Estado como consecuencia de la crisis que atravesaban gran parte de ellas. Este trabajo de **Olga Ruiz Cañete** trata de analizar la evolución que ha experimentado la dependencia de la empresa pública del Presupuesto durante el período 1970-1986, canalizada a través del volumen de subvenciones de explotación y transferencias de capital recibidas del Estado. Este análisis puede ser un reflejo del coste que supone para la Administración el sector público empresarial.

I. CONCLUSIONES

La investigación realizada, sobre la carga que suponen para el Presupuesto General del Estado las transferencias (de distinta naturaleza) que reciben las empresas públicas, nos permite enunciar las siguientes conclusiones:

1. a) Tanto las subvenciones de explotación como las transferencias de capital concedidas por el Estado experimentan un crecimiento vertiginoso en términos absolutos (con un perfil de dotaciones en forma de curva exponencial) durante el período 1975-1983.

Aunque, en parte, esto podría venir explicado por los altos niveles de inflación alcanzados a finales de los setenta, es importante destacar que su crecimiento en términos relativos al PIB también fue determinante en esas fechas. Este fuerte incremento es consecuencia, básicamente, de la crisis económica que sufre nuestro país a partir de 1975. La empresa pública se encuentra en el núcleo de esta crisis, ya que opera en sectores de la actividad económica que han acusado pro-

fundamente los efectos de la misma (siderurgia, construcción naval...), ha absorbido buena parte de las empresas privadas en crisis y, a su vez, no ha reaccionado ante las nuevas exigencias que plantea el mercado.

b) Parece observarse una reducción de la partida subvenciones de explotación a partir de 1984, reflejo en parte de la mejora de la situación económica general y de los resultados de las empresas públicas, aunque habría que matizar esta conclusión, ya que esta partida aparece infravalorada al no incluir el pago de intereses (derivados de pasivos financieros del INI) asumido por el Estado.

Las transferencias de capital, sin embargo, no parecen seguir esta tónica, ya que continúan su marcha ascendente, aunque, eso sí, a un ritmo menos vivo.

2. Las principales receptoras de esas dotaciones son las empresas no financieras. Dentro de ellas, las empresas públicas se configuran como el agente más beneficiado, dada la elevada cuantía de subvenciones de explotación y transferencias de capital a ellas destinadas que proceden de

los Presupuestos Generales del Estado. El sector público empresarial ha absorbido en los últimos años una parte importante de los recursos del Estado, afirmación que se pondrá en evidencia de forma taxativa a lo largo de estas páginas, tanto en lo que se refiere a las subvenciones de explotación (74 por 100) como respecto a las transferencias de capital (51 por 100). Todo ello convierte al sector público empresarial en el motor que impulsa la evolución de las subvenciones de explotación y las transferencias de capital otorgadas por el Estado.

3. Las subvenciones de explotación concedidas a las empresas públicas presentan una evolución que puede sintetizarse en un crecimiento desbordado durante la crisis económica y un descenso relevante en los años 1985 y 1986, tanto en términos absolutos como en términos relativos al PIB.

4. La estructura de participación, dentro de las subvenciones a empresas públicas, se caracteriza por el hecho de que sólo tres representan el 60 por 100 del total. Dichas empresas son RENFE, en primer lugar y a gran distancia de las otras dos: HUNOSA y el organismo autónomo comercial FORPPA.

5. Las transferencias de capital concedidas al sector público empresarial muestran un crecimiento continuo a lo largo de todo el período analizado, produciéndose un aumento sustancial en el ritmo de avance a partir de 1976.

6. El INI, el IPPV, RENFE e ICONA absorben más del 80 por 100 del monto total de transferencias de capital a empresas públicas. Esto supone una concentración aún mayor en las transferencias de capital que en las subvenciones de explotación.

7. Por último, destaca el tenue descenso tanto del porcentaje que representa el agregado subvenciones de explotación más transferencias de capital a empresas públicas no financieras respecto al total de subvenciones y transferencias otorgadas por el Estado, como respecto al total de gastos del Estado. Asimismo, es reseñable la minoración del porcentaje que representan las subvenciones de explotación más las transferencias de capital a la empresa pública respecto a las necesidades de financiación del Estado, motivada principalmente por el fuerte crecimiento del denominador y, en parte, por la disminución del numerador. Aún así, el sector público empresarial sigue suponiendo un lastre significativo en el déficit del Estado.

II. METODOLOGIA Y FUENTES DE INFORMACION

1. Concepto de empresa pública que orienta el análisis

El concepto de empresa pública recogido en este trabajo se limita a las empresas públicas estatales no financieras, es decir, a aquellas empresas con participación directa y mayoritaria de la Administración cuya función principal consiste en producir bienes y servicios no financieros destinados a la venta.

2. Delimitación de los conceptos de subvención de explotación y transferencia de capital

En cuanto al contenido de las subvenciones de explotación y

las transferencias de capital, seguiremos la metodología del «Sistema europeo de cuentas económicas integradas» (SEC).

Tanto las subvenciones de explotación como las transferencias de capital se encuadran dentro de la categoría de las operaciones de distribución.

El SEC define las *subvenciones de explotación* como «las transferencias corrientes que las administraciones públicas o las instituciones comunitarias europeas —en el marco de su política económica y social— entregan a las unidades residentes que producen bienes y servicios destinados a la venta, con el fin de influir en los precios y/o permitir una remuneración suficiente de los factores de producción».

Dentro de esta rúbrica se incluyen las bonificaciones de intereses concedidas a las unidades de producción, aunque tengan como finalidad el facilitar las operaciones de inversión; se contabilizan como subvenciones a los productores beneficiarios, aun cuando la diferencia de interés sea pagada, de hecho, directamente por la Administración pública a la institución financiera de los préstamos.

Respecto a las *transferencias de capital*, éstas engloban todos los gastos, condicionados o no, efectuados sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones de capital

Así, los pagos anuales de las administraciones públicas en concepto de plazos de amortización de las deudas contraídas por las empresas se consideran también como transferencias de capital si los poderes públicos asumen total o parcialmente la carga de amortización.

Dado que el Estado es el agente principal de las administraciones públicas, a través del cual se efectúan la mayor parte de las transferencias de capital y las subvenciones de explotación, nuestro trabajo se centra en las transferencias que realiza este agente. Aunque es necesario precisar que este protagonismo ha disminuido durante los últimos años, debido al desarrollo del traspaso de competencias al sector territorial.

Hasta 1981, el Estado absorbía alrededor del 90 por 100 de las subvenciones totales, descendiendo de forma continua a partir de esa fecha hasta situarse durante el último año analizado (1986) en el 66,7 por 100. Este descenso relativo del Estado es debido al desarrollo del proceso de traspaso de competencias hacia las administraciones territoriales, ya que las subvenciones concedidas por éstas están creciendo a buen ritmo desde 1982, alcanzando un volumen de 169.700 millones de pesetas durante 1986. Dicha cifra supone una participación sobre el total de subvenciones del 26 por 100, ganando en los últimos cinco años diecisiete puntos porcentuales de participación, en contraste con el descenso registrado por el Estado.

Alrededor del 93 por 100 del total de transferencias de capital concedidas por las administraciones públicas eran efectuadas por el Estado a lo largo del período 1970-1982. A partir de 1983, esa participación disminuye, situándose en torno a un nivel del 88 por 100. Simultáneamente, como en las subvenciones de explotación, se produce un crecimiento de la participación de los entes territoriales, que pasan de una media de participación, entre 1970 y 1982, del 1 al 11,21 por 100 en 1986.

3. Fuentes de información

1) Informe sobre la «Actuación económica y financiera de las administraciones públicas» que proporciona la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Ministerio de Economía y Hacienda. Serie 1984-1986.

La información aparece confeccionada en términos de Contabilidad Nacional. Ello supone trabajar con cantidades liquidadas, no con presupuestadas. Conviene destacar la enorme dificultad que esto implica, ya que las primeras son sometidas a conti-

nias modificaciones. Este hecho impide, en gran medida, conocer con exactitud la cuantía de subvenciones de explotación y transferencias de capital que se han concedido efectivamente a las empresas públicas. Por ello, esta fuente de datos es una base para el estudio de la empresa pública, más que en valores absolutos, en cuanto a estructura y tendencia.

Asimismo, es importante señalar el criterio adoptado por esta fuente respecto a la forma de contabilizar la carga financiera por intereses (derivados de los pasivos financieros del Instituto Nacional de Industria) asumidos por

el Estado desde 1982. Dicha carga se considera como intereses efectivos del Estado. Esta imputación resulta, a mi juicio, errónea, ya que la metodología del SEC especifica claramente que esta rúbrica forma parte de las subvenciones de explotación. Dada la imposibilidad de realizar el oportuno ajuste, por la carencia de información lo suficientemente desagregada, debo limitarme a explicar esta deficiencia y advertir que, a partir de 1982, las subvenciones aparecen subestimadas de forma importante, dado que la partida señalada experimenta un crecimiento progresivo desde 1982 (7.254 millones

CUADRO N.º 1

SUBVENCIONES DE EXPLOTACION CONCEDIDAS POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (Millones de pesetas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (P)
A. DEL ESTADO	20.679	28.078	32.666	35.345	43.357	62.223	84.379	119.497	204.425	197.233	253.205	266.569	409.800	451.500	602.800	522.200	435.100
1. A empresas no financieras	19.129	25.972	30.978	33.714	42.129	61.253	82.323	118.720	203.597	196.482	252.465	261.816	404.800	446.600	586.400	511.300	429.600
1.1. Públicas	15.317	22.157	26.482	28.329	32.854	46.993	60.828	83.697	161.433	146.126	182.138	196.096	286.400	316.000	446.200	340.600	300.500
Correos y Telégrafos	1.119	387	1.775	2.810	4.719	5.150	8.653	14.613	16.719	17.983	20.461	19.308	—	—	—	—	—
RENFE	5.644	6.135	6.344	6.105	8.025	15.353	21.404	30.074	37.966	46.845	72.285	79.857	129.200	160.400	231.600	173.000	129.400
HUNOSA	3.073	2.502	3.833	4.450	4.491	6.479	8.259	10.063	14.896	18.900	22.174	23.883	21.900	22.700	29.200	34.400	27.100
ASTANO	—	—	—	—	—	246	242	—	—	241	480	480	—	—	—	—	—
Compañía Transmediterránea	—	—	—	—	—	—	—	—	3.041	5.383	5.923	7.243	—	—	—	—	—
Iberia y Aviaco	277	157	157	355	437	623	520	598	2.363	1.052	1.397	2.000	—	—	—	—	—
FEVE	409	368	594	1.019	982	1.154	1.634	2.294	4.678	4.859	5.412	4.694	—	—	—	—	—
Empresa Nacional Bazán	—	—	—	—	—	—	739	875	2.806	3.793	—	—	—	—	—	—	—
Metropolitano de Madrid	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.900	8.500	9.800	11.200	9.500
RTVE	—	48	73	143	—	179	1.311	1.163	10.711	5.970	6.676	6.132	—	—	—	—	—
FORPPA	2.257	10.836	10.452	10.214	12.044	14.354	14.448	8.913	46.643	20.184	22.743	22.983	34.200	36.500	45.100	27.700	11.400
Inst. Nal. de la Vivienda (IPPV)	196	481	481	175	116	346	491	100	263	262	240	762	—	—	—	—	—
CAI (SENPA)	2.105	875	2.235	2.173	595	1.482	1.471	6.275	10.665	4.935	2.333	2.235	—	—	—	—	—
Confederaciones hidrográficas	43	173	308	362	577	128	43	653	1.177	1.307	1.585	1.366	—	—	—	—	—
Varios	194	195	140	523	868	1.499	1.553	8.076	9.433	14.323	20.429	25.135	—	—	—	—	—
1.2. Privadas	3.812	3.815	4.496	5.385	9.275	14.260	21.495	35.023	42.164	50.356	70.327	65.720	118.400	130.600	140.200	170.700	129.100
2. A empresas financ. y de seguros.	1.550	2.106	1.688	1.631	1.228	970	2.056	777	828	751	740	4.753	5.000	4.900	16.400	10.900	5.500
B. DE ORG. AUT. ADMITIVOS.	422	35	52	39	36	37	49	68	43	45	21	361	10.852	12.098	18.143	345	1.735
C. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.412	6.546	7.996	3.309	45.646
D. DE ENTES TERRITORIALES	1.874	2.674	2.812	3.451	4.989	6.390	10.294	10.637	9.115	25.192	26.662	27.501	67.500	91.100	117.400	148.700	169.700
TOTAL AA.P.P. (A + B + C + D)	22.975	30.787	35.530	38.835	48.382	68.640	94.722	130.202	213.583	222.470	279.888	294.431	490.564	561.244	746.339	674.554	652.181

(P) Provisional.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

de pesetas en 1982, 25.760 en 1983...).

2) «Contabilidad Nacional de España». Base 1980. Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda.

III. ANALISIS DE DATOS

En este apartado analizaremos los datos que justifican los enunciados que hemos anticipado como principales conclusiones del estudio.

Dentro de las subvenciones de explotación y las transferencias de capital concedidas por el Estado distinguiremos entre las siguientes:

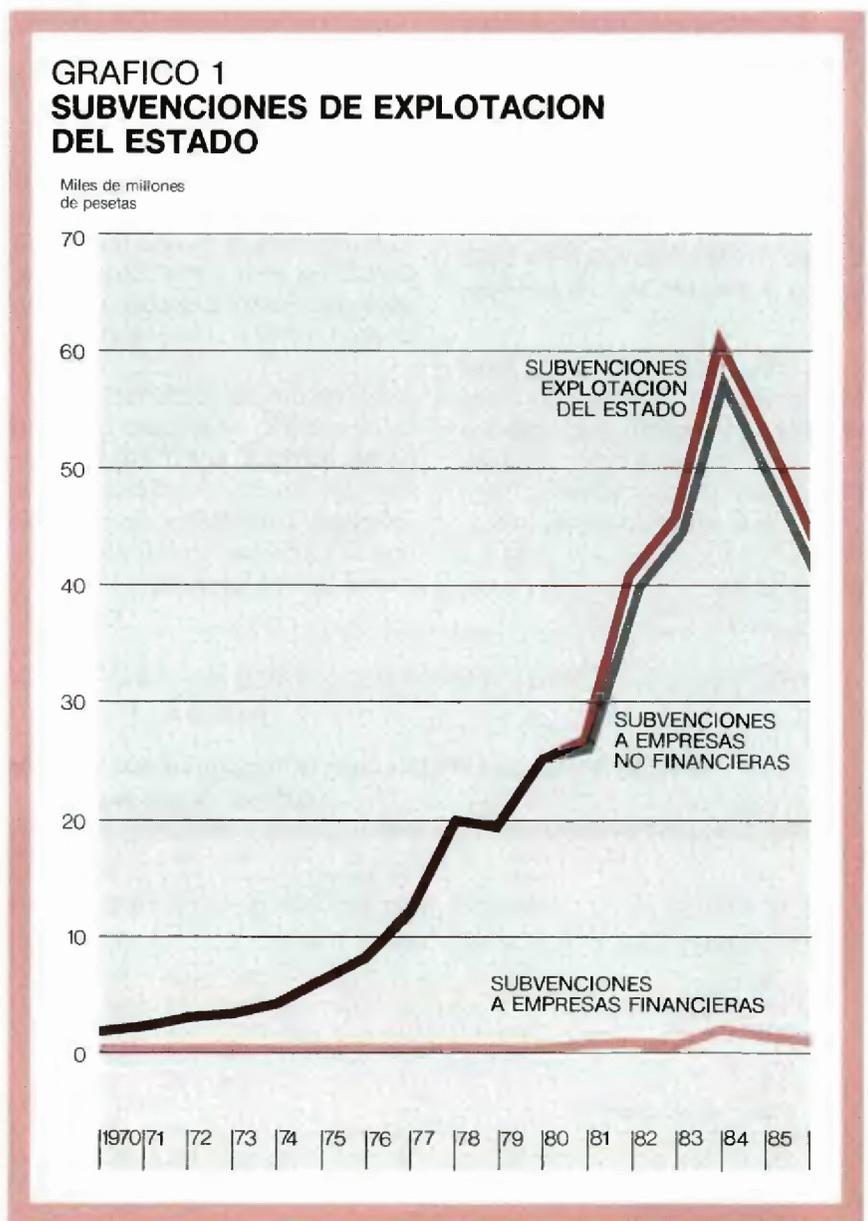
- Concedidas a empresas no financieras.

- Públicas.
- Privadas.

- Concedidas a empresas financieras y de seguros, en el caso de las subvenciones, o a «Otros» (organismos autónomos administrativos, otros sectores de la Administración pública, como entes territoriales, seguridad social... y, por último, otros sectores, como familias y exterior), en el caso de las transferencias de capital.

1. Subvenciones de explotación

En términos absolutos, las subvenciones de explotación gestionadas por el Estado han pasado de un volumen de 20.679 millones de pesetas en 1970 a un importe de 435.100 millones de pesetas en 1986, cifra que supera en 414.421 millones de pesetas la inicial. El aumento ha sido, para todo el período, del 2.004 por 100. Esta partida no ha cre-



cido de forma homogénea a lo largo de todo el intervalo, sino que pueden distinguirse varios subperíodos con comportamientos diferenciados:

- Entre 1970 y 1974 se produce un crecimiento moderado, pasando de unas cifras de 20.679 a 43.357 millones de pesetas en 1970 y 1974, respectivamente. La tasa de crecimiento media acumulativa anual fue del 20 por 100.

- A partir de 1975, y hasta 1984, se produce un despegue espectacular de este concepto, con un crecimiento vertiginoso. Este incremento se cifra en un 1.290 por 100.

El importe de los recursos destinados a esta rúbrica se multiplicó por catorce, pasando de 43.357 millones de pesetas en 1974 a 602.800 millones de pesetas en 1984. El aumento medio anual acumulativo fue del 32 por

CUADRO N.º 2

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION CONCEDIDAS POR LAS AA.PP

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (P)
A. DEL ESTADO	90,01	91,20	91,94	91,01	89,61	90,65	89,08	91,78	95,71	88,66	90,47	90,54	83,54	80,45	80,77	77,41	66,71
1. A empresas no financieras	92,50	92,50	94,83	95,39	97,17	98,44	97,56	99,35	99,59	99,62	99,71	98,22	98,78	98,91	97,28	97,91	98,74
1.1. Públicas	80,07	85,31	85,49	84,03	77,98	76,72	73,89	70,50	79,29	74,37	72,14	74,90	70,75	70,76	76,09	66,61	69,95
Correos y Telégrafos	7,31	1,75	6,70	9,92	14,36	10,96	14,23	17,46	10,36	12,31	11,23	9,85	—	—	—	—	—
RENFE	36,85	27,69	23,96	21,55	24,43	32,67	35,19	35,93	23,52	32,06	39,69	40,72	45,11	50,76	51,90	50,79	43,06
HUNOSA	20,06	11,29	14,47	15,71	13,67	13,79	13,58	12,02	9,23	12,93	12,17	12,18	7,65	7,18	6,54	10,10	9,02
ASTANO	—	—	—	—	—	0,52	0,40	—	—	0,16	0,26	0,24	—	—	—	—	—
Compañía Transmediterránea	—	—	—	—	—	—	—	—	1,88	3,68	3,25	3,69	—	—	—	—	—
Iberia y Aviaco	1,81	0,71	0,59	1,25	1,33	1,33	0,85	0,71	1,46	0,72	0,77	1,02	—	—	—	—	—
FEVE	2,67	1,66	2,24	3,60	2,99	2,46	2,78	2,74	2,90	3,33	2,97	2,39	—	—	—	—	—
Empresa Nacional Bazán	—	—	—	—	—	—	1,21	1,05	1,74	2,60	—	—	—	—	—	—	—
Metropolitano de Madrid	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,06	2,69	2,20	3,29	3,16
RTVE	—	0,22	0,28	0,50	—	0,38	2,16	1,39	6,63	4,09	3,67	3,13	—	—	—	—	—
FORPPA	14,74	48,91	39,47	36,05	36,66	30,54	23,75	10,65	28,89	13,61	12,49	11,72	11,94	11,55	10,11	8,13	3,79
Inst. Nal. de la Vivienda (IPPV)	1,28	2,17	1,82	0,62	0,35	0,74	0,81	0,12	0,16	0,18	0,13	0,39	—	—	—	—	—
CAI (SENPA)	13,74	3,95	8,44	7,67	1,81	3,15	2,42	7,50	6,61	3,38	1,28	1,14	—	—	—	—	—
Confederaciones hidrográficas	0,28	0,78	1,16	1,28	1,76	0,27	0,07	0,78	0,73	0,89	0,87	0,70	—	—	—	—	—
Varios	1,27	0,88	0,53	1,85	2,64	3,19	2,55	9,65	5,84	9,80	11,22	12,82	—	—	—	—	—
1.2. Privadas	19,93	14,69	14,51	15,97	22,02	23,28	26,11	29,50	20,71	25,63	27,86	25,10	29,25	29,24	23,91	33,39	30,05
2. A empresas financ. y de seguros.....	7,50	7,50	5,17	4,61	2,83	1,56	2,44	0,65	0,41	0,38	0,29	1,78	1,22	1,09	2,72	2,09	1,26
B. DE ORG. AUT. ADMITIVOS.	1,84	0,11	0,15	0,10	0,07	0,05	0,05	0,05	0,02	0,02	0,01	0,12	2,21	2,16	2,43	0,05	0,27
C. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,49	1,17	1,07	0,49	7,00
D. DE ENTES TERRITORIALES	8,16	8,69	7,91	8,89	10,31	9,29	10,87	8,17	4,27	11,32	9,53	9,34	13,76	16,23	15,73	22,04	26,02
TOTAL AA.PP. (A + B + C + D)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(P) Provisional.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

100, doce puntos porcentuales superior al del subperíodo anterior.

El comportamiento de esta partida se explica, fundamentalmente, por la crisis en la que se ve inmersa nuestra economía a partir de esas fechas. Esto provoca fuertes desajustes económicos e importantes pérdidas empresariales, que obligan a incrementar las subvenciones de explotación, especialmente a la empresa pública (dado su comportamiento atípico de falta de ajuste ante la crisis y su posición dentro de los distintos sectores económicos).

- Durante el resto del período,

1985-1986, se produce una disminución en valor absoluto de las subvenciones de explotación, pasando de los 602.800 millones de pesetas de 1984 a 435.100 millones de pesetas en 1986. Esta rúbrica ha experimentado, por lo tanto, una caída en su importe monetario de un 28 por 100. Esta reducción viene motivada, en gran parte, por la mejora de la situación económica general y la política de saneamiento de las empresas públicas emprendida en los últimos años, tanto en lo que se refiere a mejora de la situación financiera como por los resultados globales del sector (prácticamente finalizada la reconver-

sión industrial y detenido el proceso continuo de pérdidas de algunas empresas). Aunque convendría destacar dos matices importantes:

— La infravaloración que registra esta partida, al no incluir el pago de intereses a cargo del INI asumido por el Estado.

— El proceso de transferencias a los entes territoriales.

Al considerar la evolución de esta partida en términos relativos, observamos un comportamiento similar al que experimenta en términos absolutos. A lo largo del período 1970-1984 absorbe 1,61

puntos porcentuales del PIB, pasando de suponer el 0,79 por 100 del PIB en 1970 al 2,4 por 100 en 1984. En los últimos años, 1985 y 1986, se ha producido una disminución de esa participación. A su vez, las subvenciones han disminuido de forma bastante apreciable su importancia relativa respecto al total de gastos corrientes del Estado desde 1984. Después de haber aumentado su importancia relativa desde 1975 (hasta esa fecha se mantenía alrededor del 8 por 100), alcanzando su cota máxima en 1984 (13,57 por 100), se sitúa de nuevo en el ejercicio de 1986 en los niveles de partida.

Una vez analizada la evolución general de esta rúbrica, pasamos a evaluar detalladamente cuáles han sido los agentes que han motivado el comportamiento descrito.

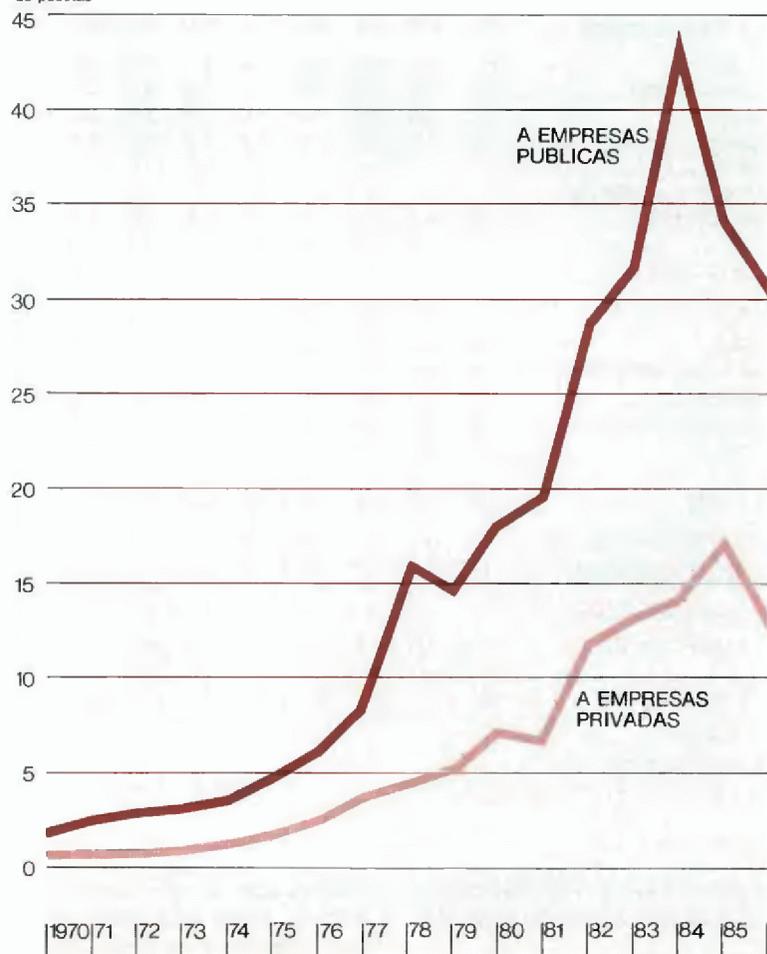
Prácticamente la totalidad de las subvenciones concedidas por el Estado van dirigidas a las empresas no financieras, ya que éstas absorben entre el 98 y el 99 por 100 desde 1975; quedando un porcentaje en torno al 1-2 por 100 para las empresas financieras y de seguros. Luego analizando las primeras, recogeremos prácticamente la totalidad de subvenciones que entrega el Estado.

En cifras, las subvenciones de explotación a empresas no financieras experimentan una tendencia similar a la del monto total de subvenciones, tanto en términos absolutos como relativos.

Del total de subvenciones destinadas a las empresas no financieras, un porcentaje superior al 75 por 100, como media para todo el período, va destinado a las empresas públicas. Siendo, por tanto, este sector el que se lleva el monto principal del total de subvenciones. En conjunto, ha

GRAFICO 2 SUBVENCIONES DE EXPLOTACION DEL ESTADO A EMPRESAS NO FINANCIERAS

Miles de millones
de pesetas



visto disminuida su participación a lo largo de todo el período considerado, ya que, frente a unos niveles del 85 por 100 para los años 1971 y 1972, en 1986 absorbe el 70 por 100. La caída empieza a observarse claramente desde 1974, fecha en la que pierde siete puntos porcentuales de participación, y es continua hasta 1977; a partir de esa fecha, aunque con oscilaciones, man-

tiene una tónica estable en torno al 70 por 100. Dado su peso específico, son las empresas públicas las que marcan la evolución del agregado empresas no financieras, describiendo tres fases diferenciadas: la primera, comprendida entre 1970 y 1974, se caracteriza por un crecimiento moderado, pasando de 15.317 millones de pesetas a 32.854 millones de pesetas, lo que representa

CUADRO N.º 3

TASA DE VARIACION INTERANUAL DE LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION CONCEDIDAS POR LAS A.A.P.P.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (P)
A. DEL ESTADO	—	35,78	16,34	8,20	22,67	43,51	35,61	41,62	71,07	-3,52	28,38	5,28	53,73	10,18	33,51	-13,37	-16,68
1. A empresas no financieras	—	35,77	19,27	8,83	24,96	45,39	34,40	44,21	71,49	-3,49	28,49	3,70	54,61	10,33	31,30	-12,81	-15,98
1.1. Públicas	—	44,66	19,52	6,97	15,97	43,04	29,44	37,60	92,88	-9,48	24,64	7,66	46,05	10,34	41,20	-23,67	-11,77
Correos y Telégrafos	—	-65,42	358,66	58,31	67,94	9,13	68,02	68,88	14,41	7,56	13,78	-5,64	—	—	—	—	—
RENFE	—	8,70	3,41	-3,77	31,45	91,31	39,41	40,51	26,24	23,39	54,31	10,48	61,79	24,15	44,39	-25,30	-25,20
HUNOSA	—	-18,58	53,20	16,10	0,92	44,27	27,47	21,84	48,03	26,88	17,32	7,71	-8,30	3,65	28,63	17,81	-21,22
ASTANO	—	—	—	—	—	—	-1,63	—	—	—	99,17	0,00	—	—	—	—	—
Compañía Transmediterránea	—	—	—	—	—	—	—	—	—	77,01	10,03	22,29	—	—	—	—	—
Iberia y Aviaco	—	-43,32	0,00	126,11	23,10	42,56	-16,53	15,00	295,15	-55,48	32,79	43,16	—	—	—	—	—
FEVE	—	-10,02	61,41	71,55	-3,63	17,52	46,79	35,42	103,92	3,87	11,38	-13,27	—	—	—	—	—
Empresa Nacional Bazán	—	—	—	—	—	—	—	18,40	220,69	35,17	—	—	—	—	—	—	—
Metropolitano de Madrid	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	44,07	15,29	14,29	-15,18
RTVE	—	—	52,08	95,89	—	—	632,40	-11,29	820,98	-44,26	11,83	-8,15	—	—	—	—	—
FORPPA	—	380,11	-3,54	-2,28	17,92	19,18	0,65	-38,31	423,31	-56,73	12,68	1,06	48,81	6,73	23,56	-38,58	-58,84
Inst. Nal. de la Vivienda (IPPV)	—	145,41	0,00	-63,62	-33,71	198,28	41,91	-79,63	163,00	-0,38	-8,40	217,50	—	—	—	—	—
CAI (SENPA)	—	-58,43	155,43	-2,77	-72,62	149,08	-0,74	326,58	69,96	-53,73	-52,73	-4,20	—	—	—	—	—
Confederaciones hidrográficas	—	302,33	78,03	17,53	59,39	-77,82	-66,41	1.418,60	80,25	11,05	21,27	-13,82	—	—	—	—	—
Varios	—	0,52	-28,21	273,57	65,97	72,70	3,60	420,03	16,80	51,84	42,63	23,04	—	—	—	—	—
1.2. Privadas	—	0,08	17,85	19,77	72,24	53,75	50,74	62,94	20,39	19,43	39,66	-6,55	80,16	10,30	7,35	21,75	-24,37
2. A empresas financ. y de seguros	—	35,87	-19,85	-3,38	-24,71	-21,01	111,96	-62,21	6,56	-9,30	-1,46	542,30	5,20	-2,00	234,69	-33,54	-49,54
B. DE ORG. AUT. ADMITIVOS	—	-91,71	48,57	-25,00	-7,69	2,78	32,43	38,78	-36,76	4,65	-53,33	1.619,05	2.906,09	11,48	49,97	-98,10	402,90
C. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	171,39	22,15	-58,62	1.279,45
D. DE ENTES TERRITORIALES	—	42,69	5,16	22,72	44,57	27,88	61,35	3,33	-14,31	176,38	5,84	3,15	145,45	34,96	28,87	26,66	14,12
TOTAL A.A.P.P. (A + B + C + D)	—	34,00	15,41	9,30	24,58	41,87	38,00	37,46	64,04	4,16	25,81	5,20	66,61	14,41	32,98	-9,62	-3,32

(P) Provisional.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

un crecimiento del 114 por 100. La tasa acumulativa media anual es del 21 por 100; la segunda refleja un fuerte crecimiento, expresado en el paso de un volumen de 32.854 millones de pesetas en 1974 a 446.200 millones de pesetas en 1984, con una tasa acumulativa de crecimiento medio anual del 32 por 100; y, por último, una tercera fase, que registra un descenso relevante al final del período, cayendo un 33 por 100 en dos años, ya que en 1986 la cuantía de la subvención es de 300.500 millones de pesetas.

Frente a esta evolución, las subvenciones recibidas por las em-

presas privadas presentan una participación creciente dentro del total de empresas no financieras, alcanzando un nivel del 30 por 100 en 1977, que se mantendrá con ligeras oscilaciones hasta 1986, y que supone una ganancia de 10 puntos porcentuales respecto al nivel de partida en 1970. En términos monetarios, experimentan un crecimiento bastante considerable a lo largo del período 1970-1985, con una tasa media acumulativa anual del 31 por 100, mostrando especial dinamismo a partir de la crisis económica (1975). Este incremento es imputable, en primer lugar, al ascenso progresivo de las subvenciones a los centros privados

de EGB y BUP para financiar la gratuidad de la enseñanza. En segundo lugar, viene justificado por la subvención destinada a cubrir las diferencias de cambio en la financiación exterior de autopistas de peaje, particularmente desde 1982. Sin embargo, en 1986 disminuyen a una tasa considerable, el 24,37 por 100. La causa fundamental de dicha reducción es la disminución de las entregas efectuadas a las empresas concesionarias de autopistas para financiar las operaciones señaladas anteriormente.

Analizando la importancia de las rúbricas estudiadas con anterioridad en términos relativos

al PIB, de nuevo se pone de manifiesto el carácter marginal de las subvenciones de explotación concedidas a empresas financieras y de seguros. Estas no superan el 0,03 por 100 de participación sobre el PIB. Mientras tanto, las concedidas a empresas no financieras describen un crecimiento continuo en relación al PIB, alcanzando un máximo del 2,34 por 100 en 1984, en contraste con el 0,73 por 100 que representaban en 1970. Conviene señalar que los saltos más fuertes se experimentan en 1978 y 1982, ganando más de 0,50 puntos porcentuales en ambos. Son las empresas públicas no financieras, en concreto, las que explican la evolución experimentada por las subvenciones concedidas a las empresas no financieras, ya que su evolución es totalmente simétrica a la del monto total: crecimiento hasta 1984, pasando el *ratio* subvenciones de explotación a empresas públicas/PIB del 0,58 al 1,78 por 100 y destacándose los años 1978 y 1982 por su mayor dinamismo. A partir de 1984 cae de forma acelerada, perdiendo en sólo dos años un punto porcentual.

La evolución respecto al PIB de las subvenciones a empresas privadas no financieras registra un crecimiento moderado a lo largo del período analizado, con excepción de la caída iniciada en 1986. Se pasa del 0,15 al 0,61 por 100 en 1985, para bajar al 0,40 por 100 en 1986.

A continuación pasamos a analizar más detalladamente las subvenciones concedidas por el Estado a algunas empresas y organismos públicos del sector no financiero. Las empresas públicas que figuran como principales receptoras de estas subvenciones son RENFE, HUNOSA y el organismo autónomo comer-

cial FORPPA, que absorben más del 60 por 100 del total de subvenciones concedidas a empresas públicas. Por ello, la evolución de las cantidades destinadas a cubrir sus déficit de explotación es decisiva, y pasamos a realizar su estudio.

RENFE

Destaca como principal perceptora de las subvenciones que reciben las empresas públicas del Estado, ya que ha llegado a absorber alrededor de la mitad de dichas subvenciones. Su participación experimenta, en 1974, el inicio de una senda de expansión que continúa a lo largo de once años, salvando la excepcional caída que se produce en 1978 (*). En concreto, se pasa de una participación del 21,55 por 100 en 1973 al 51,90 por 100 en 1984, lo que supone una ganancia de participación superior a 30 puntos porcentuales. En los años 1985 y 1986 se produce una caída de su participación, esta vez provocada por la disminución en el volumen de subvenciones recibidas, pasando a un porcentaje del 50,79 por 100 y del 43,06 por 100, respectivamente.

Respecto al monto de subvenciones destinadas a esta empresa, puede decirse que aumenta de forma muy rápida desde 1975, pasando de 8.025 millones de pesetas en 1974 a 231.600 millones de pesetas en 1984. Destacan, por su especial viveza, los años 1975, 1980, 1982 y 1984, con tasas de crecimiento del 91,31, el 54,31, el 61,79 y el 44,39 por 100, respectivamente. Se produce en esas fechas un crecimiento desorbitado que parecía no tener límite. A partir de 1985, la subvención más cuantiosa es, a la vez, una de las que disminuye más drásticamente.

Así, pasa a absorber un volumen de 173.000 millones de pesetas en esa fecha y una cantidad de 129.400 millones de pesetas en 1986, prácticamente igual a la concedida cuatro años antes y que resulta inferior en más de 100.000 millones de pesetas al máximo alcanzado en 1984. Las tasas de disminución son iguales para 1985 y 1986: el 25 por 100 en los dos años.

Ese importantísimo descenso, tanto por su cuantía en términos monetarios como por la importancia de RENFE dentro del conjunto de empresas públicas, puede considerarse un síntoma muy positivo, que manifiesta el ajuste iniciado en la empresa y la efectividad tanto del contrato-programa suscrito para el período 1984-1986 como del acuerdo que el gobierno adoptó sobre las líneas altamente deficitarias de RENFE.

HUNOSA

HUNOSA recibe la mayor parte de las subvenciones destinadas a la minería. La existencia y la importancia de esta subvención están en relación directa con las deficiencias estructurales que se dan en esta empresa, y que se están intentando corregir en los últimos años a través de una política de reconversión apoyada en la descentralización administrativa y en la diversificación, así como en una mejora de su estructura financiera.

El porcentaje de participación de HUNOSA en el total de subvenciones a empresas públicas se ha mantenido alrededor del 13 por 100 hasta 1981, para caer a partir de esa fecha a unos niveles medios del 8 por 100.

Las cantidades destinadas a financiar los déficit de explotación

CUADRO N.º 4

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL CONCEDIDAS POR LAS AA.PP.
(Millones de pesetas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (P)
A. DEL ESTADO	36.343	41.997	56.720	62.156	75.809	89.956	111.572	190.254	232.400	264.018	332.029	426.806	557.765	642.476	766.800	877.300	990.200
1. A empresas no financieras	22.490	22.730	29.951	32.037	40.324	49.882	65.222	103.853	119.414	151.211	216.371	292.804	374.907	397.150	383.700	539.400	583.300
1.1. Públicas	19.593	19.097	25.109	27.023	34.717	42.751	56.928	95.301	108.625	142.298	187.767	250.931	323.505	345.232	321.900	437.500	492.100
Inst. Nat. de la Vivienda (IPPV)	9.207	8.580	8.132	9.620	12.212	15.787	21.661	38.114	35.453	45.135	67.330	70.402	82.320	91.034	48.500	74.000	—
ICONA	1.511	1.877	2.594	2.743	3.854	3.279	5.246	12.147	6.027	11.560	12.456	20.715	28.312	27.103	24.000	14.600	12.800
RENFE	5.140	4.263	5.071	5.244	7.897	7.913	9.971	12.495	13.630	18.311	16.575	21.807	40.656	49.004	50.343	69.200	54.500
Patr. Casas Pers. Def. y Orden Púb.	394	396	715	719	490	958	1.025	2.468	1.326	2.714	2.271	2.841	3.383	4.273	—	—	—
Juntas de Puertos	1.273	1.610	1.184	1.167	2.009	3.107	3.462	4.805	4.465	3.882	4.170	2.806	4.033	4.978	—	—	—
CAT (SENPA)	406	481	77	596	298	1.308	1.373	2.118	2.009	3.483	1.379	7.944	2.152	7.296	—	—	—
Confederaciones hidrográficas	759	835	785	775	370	603	420	1.025	811	5.517	3.335	1.358	1.367	1.398	—	—	—
INI	—	—	4.000	4.500	5.949	7.120	8.377	14.928	36.245	34.358	45.883	64.900	98.179	77.568	98.700	198.900	352.600
Instituto Nacional de Urbanización	25	150	959	723	648	1.397	2.956	3.677	3.923	2.896	4.013	—	—	—	—	—	—
Instituto Nacional de Hidrocarburos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17.830	17.750	—	—	—
Puertos Autónomos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.060	1.700	2.552	—	—	—
Varios	878	9.905	1.402	936	990	1.279	2.437	3.524	4.736	14.442	30.355	56.098	43.573	62.276	—	—	—
1.2. Privadas	2.897	3.633	4.842	5.014	5.607	7.131	8.294	8.552	10.789	8.913	28.604	41.873	51.402	51.918	61.800	101.900	91.200
2. A otros	13.853	19.267	26.769	30.119	35.485	40.074	46.350	86.401	112.986	112.807	115.658	134.002	182.858	245.326	383.100	337.900	406.900
B. DE ORG. AUT. ADMITIVOS.	512	586	1.066	1.474	2.077	2.864	2.957	3.154	3.811	5.381	9.648	14.320	11.700	15.000	20.800	16.300	18.200
C. DE OTROS ORG. ADMINISTRACION CENTRAL.....	452	598	844	923	1.330	962	824	685	—	—	—	—	—	—	—	—	—
D. DE ENTES TERRITORIALES	77	82	95	17	40	191	71	615	35	239	6.799	13.127	35.700	71.900	83.300	79.300	127.400
E. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2.033	1.896	2.786	3.587	4.119	5.892	1.507	3.252	—	—	—	—	300	500	400	300	200
TOTAL AA.PP. (A+B+C+D+E)....	39.417	45.159	61.511	68.157	83.375	99.865	116.931	197.960	236.246	269.638	348.476	454.253	605.465	729.876	871.100	973.200	1.136.000

(P) Provisional.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

de HUNOSA no empiezan a crecer de forma marcada hasta mitad de la década de los setenta. Es a partir de esas fechas cuando se produce una escalada continua y clara de las subvenciones a esta empresa pública, crecimiento motivado por la especial crudeza con que se manifiesta la crisis económica en el sector minero. Entre 1975 y 1985 se produce un aumento del 430 por 100, pasando de un volumen de 6.479 a 34.400 millones de pesetas. La tasa media de crecimiento anual es del 21 por 100. El trienio 1982-1983 supone un pequeño intermedio dentro de este ascenso, ya que durante el mismo

se produce una congelación de las subvenciones dirigidas a HUNOSA. En el año 1986 parece iniciarse un descenso considerable de esta subvención, con una tasa negativa del 21 por 100, lo que supone un volumen total ligeramente inferior al de 1984.

FORPPA

Las subvenciones de explotación recibidas por este organismo se destinan en una tercera parte a la orientación y apoyo de la producción agraria, y las otras dos para compensación de pérdidas y costes operacionales.

Hay que destacar que la evolución de esta subvención, a lo largo de estos diecisiete años, presenta un desarrollo muy desigual. Esto se debe a la estrecha relación que tiene con los resultados de la campaña agrícola. Aún así, a lo largo del período analizado destaca la resistencia al recorte de las subvenciones al FORPPA, que, como media, ha copado entre 1970 y 1978 el 30 por 100 del total de subvenciones a empresas públicas, cayendo al 12 por 100 entre 1979 y 1984, con un volumen en esta fecha de 45.100 millones de pesetas. También es reseñable el importante descenso que sufre esta dotación

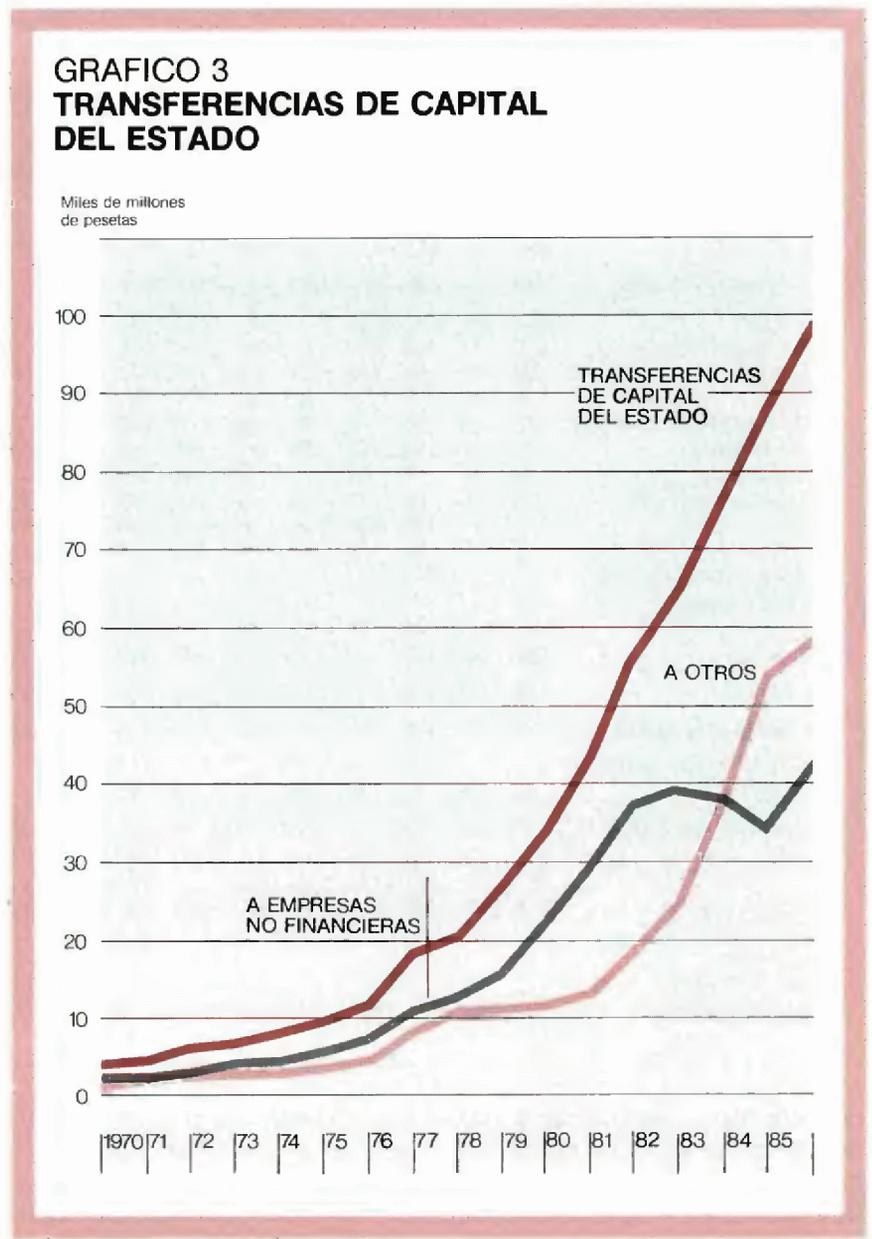
en 1986; éste se cifra en una caída de su participación a niveles inferiores al 4 por 100 y en una disminución, en términos absolutos, superior al 50 por 100 respecto al año anterior, recibiendo 11.400 millones de pesetas (cifra similar a la de 1974). Un descenso tan radical viene justificado por los efectos derivados de la integración española en la CEE.

2. Transferencias de capital

El cuadro n.º 4 presenta la evolución de las transferencias de capital del Estado a lo largo del período 1970-1986. Los datos disponibles apuntan hacia un crecimiento continuo, con una tasa media anual acumulativa del 23 por 100. Las notas que caracterizan a la misma son las siguientes:

a) Esta partida del gasto público experimenta un tenue crecimiento hasta 1976. En términos absolutos, alcanza un volumen de 111.572 millones de pesetas en 1976, cifra superior en un 207 por 100 a la de 1970 (36.343 millones de pesetas). La tasa de crecimiento medio anual acumulativo es del 20,87 por 100 para este subperíodo.

b) En 1977 se produce un cambio. Las transferencias de capital experimentan un crecimiento exponencial, como se observa claramente en el gráfico 3. Frente a un volumen total de 111.572 millones de pesetas en 1976, la cifra en 1986 es de 990.200 millones de pesetas, produciéndose un crecimiento del 787 por 100. Hay que matizar que se produce una reducción en su ritmo de crecimiento anual a partir de 1983, pasando de una me-



dia del 39 por 100, hasta esa fecha, al 15 por 100 tras ella.

Las transferencias de capital concedidas por el Estado representan un porcentaje respecto al PIB que ha ido en aumento a lo largo de todo el período, mostrando especial dinamismo a partir de la crisis económica, para terminar con una tendencia a la estabilidad en el último trienio (en torno al 3 por 100). Dentro de los

gastos de capital del Estado, el porcentaje de participación de las transferencias de capital presenta una tendencia al crecimiento caracterizada por los saltos puntuales. El nivel de partida en 1970 es del 48,33 por 100, y al final del período se sitúa alrededor del 80 por 100. El resultado es una ganancia de 32 puntos porcentuales en su participación respecto a los gastos de capital del Estado, lo que nos permite afirmar que éste

CUADRO N.º 5

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL CONCEDIDAS POR LAS AA.PP.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (P)
A. DEL ESTADO	92,20	93,00	92,21	91,20	90,93	90,08	95,42	96,11	98,37	97,92	95,28	93,96	92,12	88,03	88,03	90,15	87,17
1. A empresas no financieras	61,88	54,12	52,81	51,54	53,19	55,45	58,46	54,59	51,38	57,27	65,17	68,60	67,22	61,82	50,04	61,48	58,91
1.1. Públicas	87,12	84,02	83,83	84,35	86,10	85,70	87,28	91,77	90,97	94,11	86,78	85,70	86,29	86,93	83,89	81,11	84,36
Inst. Nat. de la Vivienda (IPPV)	46,99	44,93	32,39	35,60	35,18	36,93	38,05	39,99	32,64	31,72	35,86	28,06	25,45	26,37	15,07	16,91	—
ICONA	7,71	9,83	10,33	10,15	11,10	7,67	9,22	12,75	5,55	8,12	6,63	8,26	8,75	7,85	7,46	3,34	2,60
RENFE	26,23	22,32	20,20	19,41	22,75	18,51	17,52	13,11	12,55	12,87	8,83	8,69	12,57	14,19	15,64	15,82	11,07
Patr. Casas Pers. Def. y Orden Púb.	2,01	2,07	2,85	2,66	1,41	2,24	1,80	2,59	1,22	1,91	1,21	1,13	1,05	1,24	—	—	—
Juntas de Puertos	6,50	8,43	4,72	4,32	5,79	7,27	6,08	5,04	4,11	2,73	2,22	1,12	1,25	1,44	—	—	—
CAT (SENPA)	2,07	2,52	0,31	2,21	0,86	3,06	2,41	2,22	1,85	2,45	0,73	3,17	0,67	2,11	—	—	—
Confederaciones hidrográficas	3,87	4,37	3,13	2,87	1,07	1,41	0,74	1,08	0,75	3,88	1,78	0,54	0,42	0,40	—	—	—
INI	—	—	15,93	16,65	17,14	16,65	14,72	15,66	33,37	24,15	24,44	25,86	30,35	22,47	30,66	45,46	71,65
Instituto Nacional de Urbanización	0,13	0,79	3,82	2,68	1,87	3,27	5,19	3,86	3,61	2,04	2,14	—	—	—	—	—	—
Instituto Nacional de Hidrocarburos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5,51	5,14	—	—	—
Puertos Autónomos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,82	0,53	0,74	—	—	—
Varios	4,48	51,87	5,58	3,46	2,85	2,99	4,28	3,70	4,36	10,15	16,17	22,36	13,47	18,04	—	—	—
1.2. Privadas	12,88	15,98	16,17	15,65	13,90	14,30	12,72	8,23	9,03	5,89	13,22	14,30	13,71	13,07	16,11	18,89	15,64
2. A otros	38,12	45,88	47,19	48,46	46,81	44,55	41,54	45,41	48,62	42,73	34,83	31,40	32,78	38,18	49,96	38,52	41,09
B. DE ORG. AUT. ADMITIVOS	1,30	1,30	1,73	2,16	2,49	2,87	2,53	1,59	1,61	2,00	2,77	3,15	1,93	2,06	2,36	1,67	1,60
C. DE OTROS ORG. ADMINISTRACION CENTRAL	1,15	1,32	1,37	1,35	1,60	0,96	0,70	0,35	—	—	—	—	—	—	—	—	—
D. DE ENTES TERRITORIALES	0,20	0,18	0,15	0,02	0,05	0,19	0,06	0,31	0,01	0,09	1,95	2,89	5,90	9,85	9,56	8,15	11,21
E. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	5,16	4,20	4,53	5,26	4,94	5,90	1,29	1,64	—	—	—	—	0,05	0,07	0,05	0,03	0,02
TOTAL AA.PP. (A+B+C+D+E)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(P) Provisional

Fuente: IGAE y elaboración propia.

da cada vez más dinero para que inviertan otros. Aunque habría que reseñar el hecho de que esta partida comprende las transferencias que tengan como finalidad cubrir pérdidas acumuladas a lo largo de varios ejercicios.

El porcentaje de participación de empresas no financieras y otros, dentro del total de transferencias de capital otorgadas por el Estado, describe (dentro de su estabilidad) un ligero movimiento pendular. La participación media, a lo largo del período, de las empresas no financieras se sitúa en torno al 58 por 100, alcanzando mínimos del 52 y del 50 por 100 en los años 1973 y 1984, respectivamente, y máximos del 68 por

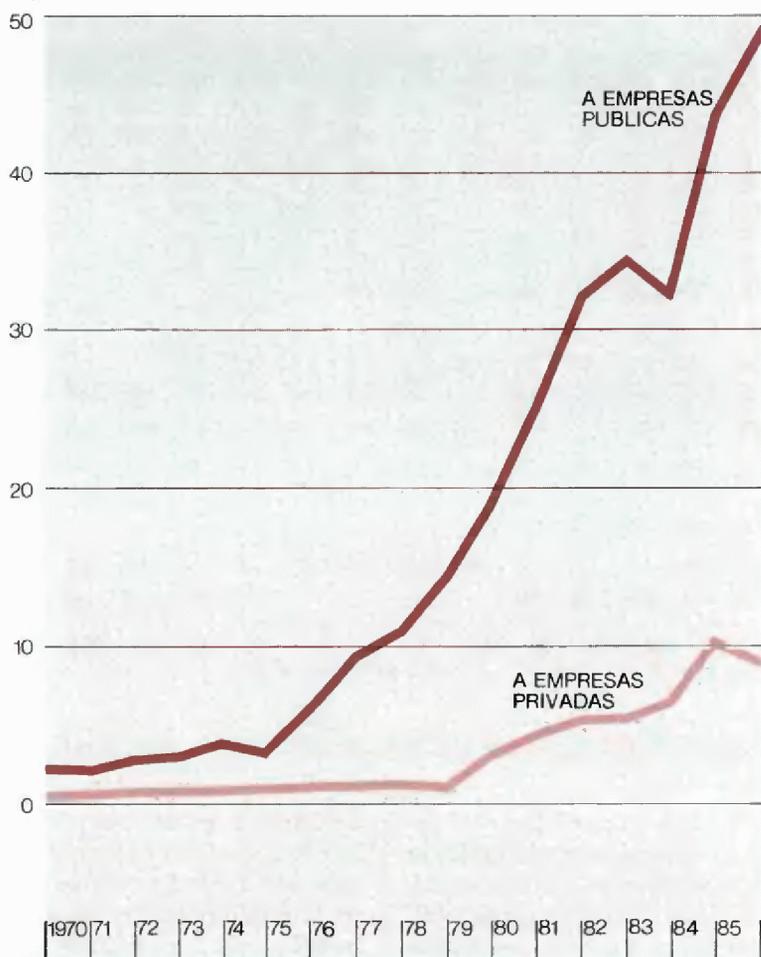
100 en 1981 y del 67 por 100 en 1982. La rúbrica «otros» mantiene un porcentaje de participación media del orden del 42 por 100, presentando, a su vez, oscilaciones en torno a la media, con máximos del 48 y del 50 por 100 en 1971 y 1984, y mínimos del 32 por 100 en 1981 y del 33 por 100 en 1982. Dentro de este agregado destacan, por la mayor cuantía de transferencias recibidas, los entes territoriales, en primer lugar, y los organismos autónomos administrativos IRYDA y Junta de Construcciones Escolares, en segundo.

La evolución de las transferencias de capital que captan las empresas no financieras no marca,

de forma tan clara como lo hacía en las subvenciones de explotación, la tendencia del monto total de transferencias de capital concedidas por el Estado. Hasta 1976, las transferencias recibidas por las empresas no financieras experimentan un avance sostenido, con una tasa media anual de crecimiento del 20 por 100, pasando de 22.490 millones de pesetas en 1970 a 65.222 millones de pesetas en 1976. Este año marca un cambio en el ritmo de crecimiento; la tasa de aumento acumulativa media anual para el período 1976-1986 es del 26 por 100, tasa que sufre una reducción apreciable por la fuerte desaceleración que se produce en 1983 y 1984. La cuantía de transferen-

GRAFICO 4 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL ESTADO A EMPRESAS NO FINANCIERAS

Miles de millones
de pesetas



cias de capital para 1976 era de 65.222 millones de pesetas, frente a los 583.300 que representa en 1986; ello implica que el volumen de transferencias recibidas por las empresas no financieras se ha multiplicado por 9 a lo largo de esos años.

En términos relativos, expresados en porcentaje sobre el PIB, la evolución de esta partida es similar. Hasta 1976 mantiene un

porcentaje estable, para iniciar en esa fecha un crecimiento que, al final del período, se cifra en un aumento de más de un punto porcentual sobre el PIB; ya que pasa de representar el 0,83 por 100 del PIB en 1975 al 1,82 por 100 en 1986. Se mantiene la caída de los años 1983 y 1984.

La estructura porcentual de las transferencias de capital a empresas no financieras no se ha

alterado a lo largo del período analizado. Las empresas públicas no financieras son, de nuevo, las que captan la mayor parte de las transferencias de capital, alcanzando una participación estable del 86 por 100 a lo largo del período. Este destinatario es, pues, el que determina la evolución de las transferencias de capital concedidas a empresas no financieras, dado que a él van dirigidas mayoritariamente. Su comportamiento será, por tanto, decisivo. La evolución de las transferencias de capital a empresas públicas es totalmente simétrica a la que presentan las transferencias que reciben las empresas no financieras; como puede verse en el gráfico 4, se distinguen dos etapas: la primera, entre 1970 y 1976, caracterizada por un crecimiento con tasas anuales acumulativas medias del 20 por 100 y un volumen que pasa de 19.593 millones de pesetas a 56.928 millones de pesetas. La fecha relevante, a efectos de un cambio de etapa por aumento del ritmo de avance, es 1976; la tasa media anual es del 26 por 100 entre 1976 y 1986, *ratio* que se ve notablemente disminuido por la estabilización, con tendencia a la baja, del bienio 1983-1984 (motivada básicamente por el sustancial recorte de las transferencias destinadas al IPPV —en 1984 se redujeron a la mitad— y la caída también considerable de las transferencias a ICONA). Conviene destacar que la dotación de transferencias a empresas públicas no financieras no se ha visto afectada a la baja por la desaparición del IPPV en 1986, uno de sus principales destinatarios.

El porcentaje que representan las transferencias de capital a empresas públicas no financieras respecto al PIB describe una evolución que puede sintetizarse

CUADRO N.º 6

TASA DE VARIACION INTERANUAL DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL CONCEDIDAS POR LAS AA.PP.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (P)
A. DEL ESTADO	-	15,56	35,06	9,58	21,97	18,66	24,03	70,52	22,15	13,60	25,76	26,54	30,68	15,19	19,35	14,41	12,87
1. A empresas no financieras	-	1,07	31,77	6,96	25,87	23,70	30,75	59,23	14,98	26,63	43,09	35,32	28,04	5,93	-3,39	40,58	8,14
1.1. Públicas	-	-2,53	31,48	7,62	28,47	23,14	33,16	67,41	13,98	31,00	31,95	33,64	28,92	6,72	-6,76	35,91	12,48
Inst. Nal. de la Vivienda (IPPV)	-	-6,81	-5,22	18,30	26,94	29,27	37,21	75,96	-6,98	27,31	49,17	4,56	16,93	10,59	-46,72	52,58	-
ICONA	-	24,22	38,20	5,74	40,50	-14,92	59,99	131,55	-50,38	91,80	7,75	66,31	36,67	-4,27	-11,45	-39,17	-12,33
RENFE	-	-17,06	18,95	3,41	50,59	0,20	26,01	25,31	9,08	34,34	-9,48	31,57	86,44	20,53	2,73	37,46	-21,24
Patr. Casas Pers. Def. y Orden Púb.	-	0,51	80,56	0,56	-31,85	95,51	6,99	140,78	-46,27	104,68	-16,32	25,10	19,08	26,31	-	-	-
Juntas de Puertos	-	26,47	-26,46	-1,44	72,15	54,65	11,43	38,79	-7,08	-13,06	7,42	-32,71	43,73	23,43	-	-	-
CAT (SENPA)	-	18,47	-83,99	674,03	-50,00	338,93	4,97	54,26	-5,15	73,37	-60,41	476,07	-72,91	239,03	-	-	-
Confederaciones hidrográficas	-	10,01	-5,99	-1,27	-52,26	62,97	-30,35	144,05	-20,88	580,27	-39,55	-59,28	0,66	2,27	-	-	-
INI	-	-	-	12,50	32,20	19,68	17,65	78,20	142,80	-5,21	33,54	41,45	51,28	-20,99	27,24	101,52	77,28
Instituto Nacional de Urbanización	-	500,00	539,33	-24,61	-10,37	115,59	111,60	24,39	6,69	-26,18	38,57	-	-	-	-	-	-
Instituto Nacional de Hidrocarburos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,45	-	-	-
Puertos Autónomos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-17,48	50,12	-	-	-
Varios	-	1.028,13	-85,85	-33,24	5,77	29,19	90,54	44,60	34,39	204,94	110,19	84,81	-22,33	42,92	-	-	-
1.2. Privadas	-	25,41	33,28	3,55	11,83	27,18	16,31	3,11	26,16	-17,39	220,92	46,39	22,76	1,00	19,03	64,89	-10,50
2. A otros	-	39,08	38,94	12,51	17,82	12,93	15,66	86,41	30,77	-0,16	2,53	15,86	36,46	34,16	56,16	-11,80	20,42
B. DE ORG. AUT. ADMITIVOS	-	14,45	81,91	38,27	40,91	37,89	3,25	6,66	20,83	41,20	79,30	48,42	-18,30	28,21	37,33	-20,87	11,66
C. DE OTROS ORG. ADMINISTRACION CENTRAL	-	32,30	41,14	9,36	44,10	-27,67	-14,35	-16,87	-100,00	-	-	-	-	-	-	-	-
D. DE ENTES TERRITORIALES	-	6,49	15,85	-82,11	135,29	377,50	-62,83	766,20	-94,31	582,86	2.744,77	93,07	171,96	101,40	15,86	-4,80	60,66
E. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	-	-6,74	46,94	28,75	14,83	43,04	-74,42	115,79	-	-	-	-	-	66,67	-20,00	-25,00	-33,33
TOTAL AA.PP. (A + B + C + D + E)	-	14,57	36,21	10,80	22,33	19,78	17,09	69,30	19,34	14,13	29,24	30,35	33,29	20,55	19,35	11,72	16,73

(P) Provisional.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

señalando que es a partir de 1976 cuando se produce una ganancia clara de participación, ya que hasta esa fecha se mantiene estable alrededor del 0,70 por 100. Entre 1976 y 1982 pasan a suponer el 1,65 por 100 del PIB, y a partir de esa fecha podemos decir que se estabilizan en niveles cercanos al 1,60 por 100.

En cuanto a las transferencias de capital concedidas a empresas privadas no financieras, podemos observar que suponen un porcentaje de 13 por 100 como media para todo el período. El importe total ascendía en 1970 a 2.897 millones de pesetas, frente a los casi 100.000 que absorbe

en los últimos años (1985 y 1986). A la vista del cuadro n.º 6, podemos afirmar que la tasa de crecimiento de esta dotación se acelera a partir de 1979. Así, el ritmo medio anual acumulativo entre 1979 y 1985 es del 62 por 100. Si comparamos esta partida con el PIB, para obtener un indicador relativo de su evolución, comprobamos que su avance significativo se produce, asimismo, a partir de 1979. Hasta ese año el *ratio* transferencias de capital a empresas privadas no financieras/PIB era del 0,10 por 100, pasando a alcanzar un valor del 0,30 en 1986. Este avance es consecuencia de la ayuda destinada a la reestructuración y reconver-

sión de sectores, que ha captado la mayor parte de las transferencias recibidas por este colectivo.

Un grupo de cuatro transferencias muy individualizables supone más del 80 por 100 del total de transferencias concedidas por el Estado a empresas públicas no financieras. En el cuadro n.º 5 puede verse cómo son el INI, el IPPV, el ICONA y RENFE los más beneficiados por el Estado, dadas las cuantiosas transferencias de capital que de él reciben. Procedemos, por ello, a un análisis más detallado de la evolución de las dotaciones que recibe este grupo.

INI

Las transferencias de capital al INI constituyen una aportación a su fondo patrimonial, cuyo destino es la capitalización de empresas de su grupo siguiendo las directrices de su «Programa de actuación, inversiones y financiación», y de su «Programa operativo anual». Su objetivo es mejorar la estructura financiera de las empresas en adaptación estructural con operaciones atípicas, como saneamiento financiero, o con programas de mejora de gestión que formen parte del INI, mediante la dotación a sus cuentas de capital y la consiguiente incidencia positiva en sus costes financieros; asimismo, se dedicarán a financiar nuevas inversiones productivas que han sido seleccionadas en función de criterios tales como mejora de productividad, aprovechamiento de recursos nacionales...

El porcentaje de participación del INI en las transferencias a empresas públicas ha experimentado un aumento considerable a lo largo del período. La estabilidad es la nota característica hasta 1977, con una participación del 16 por 100. En 1978 se produce un alza importante, situándose en unos niveles del orden del 27 por 100 hasta 1984. Esta fecha marca el comienzo de una escalada sustancial en el porcentaje de participación del INI, absorbiendo en 1986 el 72 por 100 del total de transferencias de capital concedidas a empresas públicas no financieras.

En términos absolutos, las transferencias de capital al INI se han caracterizado por un crecimiento apreciable a lo largo de estos diecisiete años, con increíble viveza en los dos últimos. Así, el ritmo medio de crecimiento anual hasta 1984 era del 35 por

100, mientras que en 1985 y 1986 se alcanzan tasas del 101,52 y del 77,28 por 100, respectivamente. Se puede afirmar, a la vista del cuadro n.º 6, que son estas transferencias las que provocan en su totalidad el incremento de transferencias de capital en ese último año. En 1986, las transferencias de capital recibidas por el INI importan 352.600 millones de pesetas.

La causa explicativa de este fortísimo aumento radica, básicamente, en la política iniciada en 1985 de reembolsar anticipadamente una gran parte de la deuda del INI asumida por el Estado.

IPPV

El IPPV destinaba las transferencias de capital a la construcción y adquisición de viviendas, a la adquisición, urbanización y reparación del suelo, ayuda a la promoción, etc. El ámbito de actividad de este organismo se ha visto muy afectado por el proceso de transferencias a las comunidades autónomas, viendo reducida su actividad a una serie de competencias de interés nacional no transferibles. De ahí que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 extinguiese, en su artículo 85, este organismo (conservando su vigencia durante todo el ejercicio). A partir de 1986, por tanto, las CC.AA. han comenzado a desarrollar, en su práctica totalidad, las funciones que realizaba el IPPV.

Hasta su desaparición en 1985, las transferencias de capital al IPPV seguían en importancia cuantitativa a las del INI, superándolas incluso hasta 1983. Su participación media hasta esa fecha era del 35 por 100, sufriendo un claro descenso en 1984 y 1985 (debido a las transferencias asu-

midas por las CC.AA., mencionadas anteriormente), fechas en las que su porcentaje de participación es del orden del 16 por 100.

En términos nominales, entre los años 1970 y 1985 las dotaciones que recibía describen un crecimiento bastante moderado, con una tasa media anual del 17 por 100. Durante 1985 el Estado destinó al IPPV un total de 74.000 millones de pesetas.

RENFE

La principal perceptora de subvenciones figura como la tercera dentro de las transferencias de capital. Esto es lógico, ya que si presenta pérdidas contables no puede autofinanciar sus inversiones, con lo que no sólo necesitará subvenciones de explotación, sino también transferencias de capital por parte del Estado para dedicarlas a nuevas inversiones.

El porcentaje de participación de RENFE en el total de transferencias de capital concedidas por el Estado a empresas públicas no financieras describe un perfil sin oscilaciones considerables a lo largo de todo el período, con una media del 16 por 100.

En términos absolutos, se aprecia un ascenso del importe de transferencias captadas por RENFE a lo largo de todo el período, excepto en el año 1986, en el que disminuyen a una tasa del 21 por 100. Entre 1970 y 1985 pasan de suponer 5.140 millones de pesetas a 69.200 millones de pesetas. Estas transferencias se dedican, casi al 50 por 100, a la financiación de inversiones reales, tales como adquisición de instalaciones, materiales rodantes y equipos varios, y a la amortiza-

CUADRO N.º 7

SUBVENCIONES DE EXPLOTACION EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (A)
A. DEL ESTADO	0,79	0,95	0,94	0,84	0,84	1,03	1,16	1,30	1,82	1,50	1,66	1,57	2,09	2,03	2,40	1,87	1,36
1. A empresas no financieras	0,73	0,86	0,89	0,80	0,82	1,02	1,14	1,29	1,81	1,49	1,66	1,54	2,07	2,01	2,34	1,83	1,34
1.1. Públicas	0,58	0,75	0,76	0,68	0,64	0,78	0,84	0,91	1,43	1,11	1,20	1,15	1,46	1,42	1,78	1,22	0,94
1.2. Privadas	0,15	0,13	0,13	0,13	0,18	0,24	0,30	0,38	0,37	0,38	0,46	0,39	0,61	0,59	0,56	0,61	0,40
2. A empresas financ. y de seguros.....	0,06	0,07	0,05	0,04	0,02	0,02	0,03	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,03	0,02	0,07	0,04	0,02

(P) Provisional.
(A) Avance.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

ción de créditos concedidos a RENFE.

ICONA

El cuarto gran destinatario de las transferencias de capital es el ICONA, con un porcentaje de participación media relativamente estable, hasta 1984, del 9 por 100. Dicho porcentaje cae en 1985 y 1986 al 3 por 100, debido a que también le afectan las transferencias asumidas por las CC.AA.

El ICONA destina las transferencias que recibe a un gran número de objetivos, entre los que podemos señalar la ordenación

y mejora de las producciones forestales, la lucha contra la erosión y desestabilización de los suelos y la defensa de los recursos hídricos, la prevención y lucha contra incendios forestales, las repoblaciones forestales, la ordenación y mejora de pastos, etcétera.

Las transferencias de capital a este organismo crecen considerablemente hasta 1982, alcanzando en esa fecha los 28.312 millones de pesetas, frente a los 1.511 millones de pesetas que absorbía en 1970; el ritmo de crecimiento medio anual fue del 36 por 100. En el año 1983 cambia la tendencia y aparecen tasas ne-

gativas del 4,27 por 100 en ese año y del 11,45, el 39,17 y el 12,33 por 100 en 1984, 1985 y 1986, respectivamente. Esta importante reducción es consecuencia del proceso de transferencias a las CC.AA.

3. Otros indicadores

Para completar la panorámica ofrecida en este trabajo sobre la relevancia de las subvenciones de explotación y las transferencias de capital concedidas por el Estado a las empresas públicas no financieras, pasamos a analizar una serie de *ratios* que con-

CUADRO N.º 8

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (A)
A. DEL ESTADO	1,38	1,42	1,63	1,48	1,48	1,49	1,54	2,07	2,07	2,01	2,18	2,51	2,85	2,89	3,05	3,14	3,10
1. A empresas no financieras	0,86	0,77	0,86	0,76	0,79	0,83	0,90	1,13	1,06	1,15	1,42	1,72	1,92	1,79	1,53	1,93	1,82
1.1. Públicas	0,75	0,64	0,72	0,64	0,68	0,71	0,79	1,04	0,97	1,08	1,23	1,48	1,65	1,55	1,28	1,57	1,54
1.2. Privadas	0,11	0,12	0,14	0,12	0,11	0,12	0,11	0,09	0,10	0,07	0,19	0,25	0,26	0,23	0,25	0,37	0,29
2. A otros	0,53	0,65	0,77	0,72	0,69	0,67	0,64	0,94	1,00	0,86	0,76	0,79	0,93	1,10	1,53	1,21	1,27

(P) Provisional.
(A) Avance.

Fuente: IGAE y elaboración propia.

sideramos ilustrativos de la evolución de estas partidas.

Dentro de la evolución del agregado «transferencias de capital más subvenciones de explotación a empresas públicas» frente al total de subvenciones y transferencias de capital concedidas por el Estado, las notas básicas a destacar son las siguientes: en primer lugar, un comportamiento muy similar en ambos conceptos (fuerte crecimiento a partir de 1975, con estabilización en 1984) y, en segundo lugar, una progresiva separación entre las dos tendencias; esto implica una menor importancia de las transferencias de capital y subvenciones de explotación destinadas a empresas públicas dentro del total de las concedidas por el Estado.

Las subvenciones de explotación concedidas a la empresa pública suponen un porcentaje constante de los gastos corrientes del Estado del 8 por 100 hasta 1985, fecha en la que disminuye su participación al 6 por 100, para volver disminuir en 1986, situándose en el 5 por 100. El *ratio* transferencias de capital a la empresa pública/gastos de capital del Estado se muestra bastante más dinámico, y experimenta un crecimiento de 17 puntos porcentuales, pasando del 26 al 43 por 100 entre 1970 y 1983. A partir de esa fecha desciende, y parece estabilizarse en niveles cercanos al 39 por 100. El porcentaje de subvenciones más transferencias sobre los gastos totales es del 11 por 100 hasta 1976, en que crece a un nivel del 14 por 100; dicho nivel se mantiene a lo largo de los nueve años siguientes. A partir de 1985 cae al 12 por 100.

Las subvenciones de explotación más las transferencias de capital a empresas públicas han pasado de superar las necesida-

des de financiación del Estado a suponer el 48 por 100 de éstas en 1986. Aunque se haya producido una disminución significativa del porcentaje, en buena parte debida al fuerte impulso de las necesidades de financiación del Estado en los últimos diez años, y no al descenso de las transferencias a empresas públicas, aún suponen un lastre significativo en el déficit del Estado.

En resumen, la empresa pública ha constituido uno de los motores fundamentales del crecimiento del gasto público (vía subvenciones de explotación y transferencias de capital) y, en consecuencia, del déficit público, en la última década. Parece vislumbrarse una moderación de esta dependencia del Presupuesto en los últimos dos años. La política de restricción de gastos del Estado ha influido decisivamente en los fondos que aporta a las empresas públicas. Este hecho puede haber ejercido un efecto positivo sobre la actuación del sector público empresarial, en el sentido de presionar para disminuir los considerables déficit de explotación a que parecía condenado. En este sentido, este análisis debería complementarse con otro que nos indique si las empresas públicas están efectivamente realizando el ajuste que era necesario llevar a cabo, dada la intensidad de los problemas que las acosaban (altísimos costes financieros, inadecuado *ratio* costes salariales/productividad, escasa rentabilidad de las inversiones...). Pero, a su vez, esta congelación de las transferencias encierra un peligro evidente. La política de limitaciones financieras puede traer como consecuencia una reducción de los gastos de capital, manteniendo inalterados los corrientes.

NOTA

(*) No relevante, ya que se debe a un crecimiento puntual de la participación del FORPPA.