

# Cómo cuantificar y tomar el pulso al sector público empresarial

**Olga Ruiz Cañete**

*Profesora Titular. Dpto. Economía y Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid*

En un contexto marcado por la mayor recesión sufrida por la economía mundial, desde mediados del siglo pasado, y por una intervención sin precedentes de las autoridades públicas para contenerla, resulta imprescindible disponer de indicadores económicos que reflejen el impacto sobre la actividad productiva de esta situación y que apunten, si existen, señales de una recuperación. En este breve artículo se comentan las principales fuentes estadísticas que permiten abordar este análisis para la siempre controvertida figura de la empresa pública. Si bien, conviene destacar, que las publicaciones disponibles sobre este colectivo presentan, en términos generales, una limitación importante para desarrollar este tipo de análisis: su disponibilidad se retrasa entre dos y tres años, respecto al ejercicio de referencia<sup>1</sup>.

## La empresa pública a partir de la información suministrada por la Intervención General de la Administración del Estado

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) elabora un amplio conjunto de publicaciones que permiten analizar la composición, evolución e importancia cuantitativa de la empresa pública, así como su comportamiento en términos económico-financieros. Si bien, el analista debe tener en cuenta las importantes diferencias que existen entre cada una de ellas, en términos metodológicos, para poder valorar mejor sus contenidos, utilidad y aplicaciones.

Cualquier trabajo que pretenda ofrecer una referencia empírica de la evolución registrada por la empresa pública en España encuentra en las “Cuentas de las empresas públicas” (CEP) el instrumento más adecuado de análisis del sector. Sus principales fortalezas son dos: la primera, que es la única fuente estadística española que aglutina la información existente sobre el total del sector público empresarial español y, la segunda, que ofrece información consolidada en términos de Contabilidad Nacional (SEC-95).

Las principales características de esta publicación anual<sup>2</sup>, que ha sido objeto de permanente actualización metodológica, ampliación de su cobertura y mejora de sus contenidos informativos, desde su inicio el año 1966, son las siguientes:

- Se considera empresa pública aquella que reúne dos características:
  - a) Es una empresa: Se trata de una unidad institucional que actúa como un productor de mercado, lo que impli-

ca que vende su producción a precios económicamente significativos (sus ventas deben cubrir más del 50% de sus costes de producción/el precio influye de forma significativa en las cantidades que productores y consumidores están dispuestos a suministrar y adquirir, respectivamente).

- b) Es pública: Las Administraciones Públicas controlan dicha unidad al tener capacidad para determinar la política general de la misma mediante el nombramiento de sus administradores. Este control puede ejercerse mediante la posesión de más de la mitad de las acciones con derecho a voto o mediante una disposición legal que permite controlar la empresa.

A partir de esta delimitación conceptual del sector público empresarial (SPE), se enumera la relación de las empresas que se tratan en cada publicación anual. De forma que el inventario se actualiza cada año atendiendo a las variaciones derivadas de la incorporación de empresas nuevas y de la desaparición de otras. Esta mutabilidad del censo, junto con los cambios metodológicos de la publicación desde su creación, debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar las series de las CEP.

- Se ofrecen las cuentas económicas consolidadas, en términos de Contabilidad Nacional. Ello permite una comparación homogénea del SPE con los agregados ofrecidos por la Contabilidad Nacional de España, para el conjunto de la economía, lo que representa uno de los mayores activos de esta publicación.
- Las cuentas se presentan bajo dos clasificaciones:
  - Institucional. En ella se mezclan varios criterios de clasificación (económico, dependencia institucional y jurídico-administrativo).
  - Por ramas de actividad. Se contemplan dos desgloses (a 6 ramas de actividad y a 110 ramas de actividad).

<sup>1</sup> Un retraso debido, fundamentalmente, al origen de los datos y al proceso de normalización, depuración y tratamiento que éstos requieren.

<sup>2</sup> Último año disponible 2006.

- La información que esta publicación ofrecía sobre el empleo asalariado en el SPE dejó de ofrecerse en el año 2000. Actualmente esta ausencia puede cubrirse acudiendo a los datos de la Encuesta de la Población Activa, elaborada por el INE.

## “Cualquier trabajo que pretenda ofrecer una referencia empírica de la evolución registrada por la empresa pública en España encuentra en las “Cuentas de las empresas públicas” (CEP) el instrumento más adecuado de análisis del sector”

La publicación anual “Empresas Estatales. Informe económico-financiero” (EE)<sup>3</sup> presenta importantes limitaciones y diferencias metodológicas, respecto a la anterior (CEP), que pueden sintetizarse en las siguientes:

- Los datos se limitan solo a una parte del sector público empresarial, aquel que está controlado por el Estado. Dejando, por tanto, fuera de su análisis las empresas públicas territoriales (que han experimentado un importante avance en los últimos años en España).
- La delimitación del SPE estatal se basa en un criterio jurídico/administrativo<sup>4</sup>. Ello provoca que, dentro del inventario, se incluyan unidades que bajo un criterio económico no pueden considerarse como empresas (productoras de mercado). Ese sería el caso, a título de ejemplo, de la Corporación RTVE, que, por su forma jurídica, se identifica como empresa, pero desde el punto de vista económico no lo es<sup>5</sup>.
- Los datos económico-financieros se presentan agregados, en términos de contabilidad empresarial, sin consolidar<sup>6</sup>. Se muestra el SPE estatal con una enorme riqueza de información (forma jurídica, grado de participación estatal,

tamaño, estructura de dominio) y con un completo análisis económico-financiero.

Por último, la IGAE también elabora el “Sector Público Empresarial y Fundacional. Composición y estructura”. Esta publicación sólo refleja el inventario, evolución y estructura de dominio de todo el SPE, siguiendo para su delimitación el mismo criterio jurídico-administrativo que las EE.

También puede encontrarse un inventario actualizado permanentemente del SPE acudiendo a las siguientes fuentes:

- Empresas estatales: Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE), difundido a través del portal de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda y de la IGAE. Este inventario presenta la importante ventaja de que permite su consulta atendiendo a diversas clasificaciones (jurídico-administrativa, contabilidad nacional...) y proporciona datos sintéticos sobre la estructura de dominio, económico-financieros y régimen de control.
- Empresas territoriales: El mismo ministerio proporciona también acceso a inventarios a nivel autonómico y local, pero con unas posibilidades de consulta más limitadas.

## La empresa pública a partir de la información suministrada por el Banco de España

El Banco de España nos permite aproximarnos al sector público empresarial a través de una de sus mejores fuentes estadísticas, la Central de Balances (CB)<sup>8</sup>. Sus bases de datos permiten conocer, entre otros aspectos, la evolución de la actividad, los resultados, la rentabilidad y el endeudamiento de las sociedades no financieras españolas.

La primera cuestión a destacar es que todas ellas se refieren únicamente al colectivo de sociedades no financieras y, a efectos de su utilización para analizar el SPE nos centraremos en la Central de Balances Anual (CBA)<sup>9,10</sup>.

A efectos analíticos conviene destacar que la colaboración con la Central de Balances es voluntaria y no se ha diseñado una muestra mediante procedimientos estadísticos, por lo que esta base de datos presenta un sesgo hacia las empresas de gran tamaño y, en gran medida, energéticas e industriales. Sin embargo, proporciona una imagen válida del perfil en la evolución de las principales operaciones y agregados de las sociedades no financieras.

7 Último año disponible 2007.

8 Las tres bases de datos que compila y difunde la CB son la (CBA), la base de datos de cuentas anuales depositadas en los registros mercantiles (CBBERM o CBB) y, por último, la Central de Balances Trimestral (CBT).

9 Último ejercicio disponible 2008.

10 No comentamos la CBT puesto que, debido al menor tamaño de la muestra y a los importantes procesos privatizadores acometidos en el SPE (especialmente en el ámbito de la gran empresa), la representatividad de la base para este colectivo se ha visto resentida en los últimos años. Tampoco reseñamos la CBB por su limitada potencialidad analítica, aunque cubre algunas limitaciones de la CBA y la CBT, en términos de sesgo.

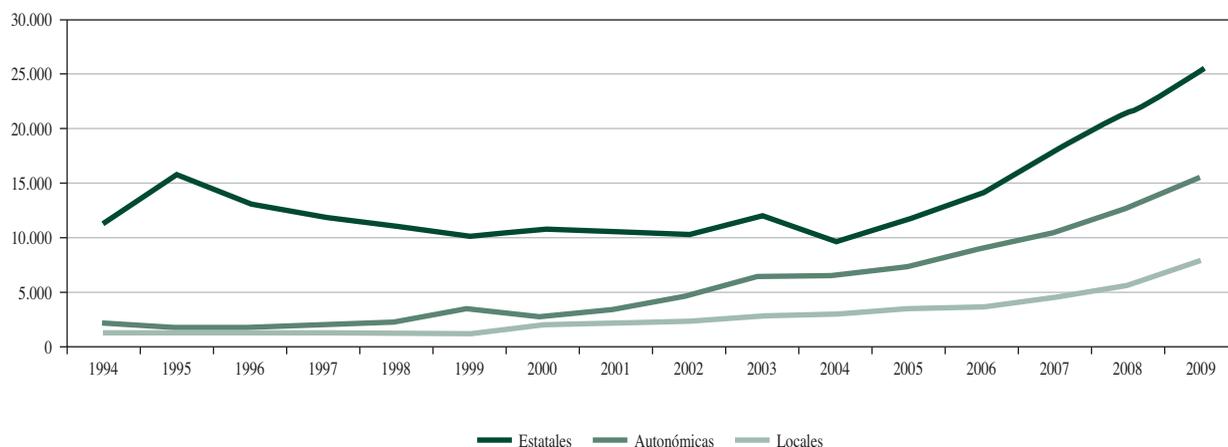
3 Último año disponible, 2007.

4 Se incluyen aquellas categorías jurídicas que se identifican con el sector público empresarial en virtud de la Ley General Presupuestaria.

5 De hecho, desde el año 2004 se contabiliza dentro de las cuentas de las Administraciones Públicas, en virtud del SEC-95.

6 Sólo se aborda dicha consolidación, desde el ejercicio 2005, para las empresas estatales no financieras, en un apartado específico de la publicación.

**GRÁFICO 1. DEUDA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (POR ADMINISTRACIONES PROPIETARIAS)  
(EN MILLONES DE EUROS)**



Fuente: Banco de España.

“ La información disponible sobre la empresa pública en el Banco de España se completa con una referencia especialmente interesante, el nivel de endeudamiento de las empresas públicas, desglosada por administración propietaria, tanto en términos absolutos como en relación al PIB”

deudamiento en un periodo temporal más cercano en el tiempo que en las CEP.

- Los investigadores interesados, pueden acceder a la publicación de la CBA a través de su monografía anual (Central de Balances: Resultados Anuales de las Empresas no Financieras). También el Boletín Económico presenta sus resultados junto con los de CBT. Adicionalmente, pueden solicitarse estudios de encargo a la Unidad de Estudios y Difusión de la CB.

La información disponible sobre la empresa pública en el Banco de España se completa con una referencia especialmente interesante, el nivel de endeudamiento de las empresas públicas. A través de su Boletín Estadístico publica la deuda de las empresas públicas<sup>11</sup>, desglosada por administración propietaria, tanto en términos absolutos como en relación al PIB (gráfico 1).

No podemos finalizar este breve recorrido, sin hacer referencia a una de las principales carencias estadísticas con las que se encuentra cualquier analista del SPE: la ausencia de una fuente homogénea que permita la comparación de la dimensión y evolución de las empresas públicas a nivel internacional. Los organismos internacionales sólo proporcionan información parcial sobre algunas operaciones de las mismas<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Según el Protocolo sobre Déficit Excesivo.

<sup>12</sup> La única fuente estadística con estas características en la Unión Europea.

Entre las principales ventajas de esta base de datos se pueden citar las siguientes:

- Se delimita el SPE siguiendo un criterio económico, el mismo que en las CEP.
- Se elaboran tanto las cuentas con fines de análisis empresarial (Plan General de Contabilidad) como las cuentas para el análisis económico general (Contabilidad Nacional). Lo que permite el análisis del SPE no financiero desde las dos perspectivas, y su comparación con las empresas privadas.
- Se pueden analizar, entre otros, aspectos como la evolución de la actividad, los resultados, la rentabilidad y el en-

#### Para saber más...

- Intervención General de la Administración del Estado: <http://www.igae.pap.meh.es>
- Banco de España: [www.bde.es](http://www.bde.es)
- Ministerio de Economía y Hacienda: [www.meh.es](http://www.meh.es)