



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 1, junio-septiembre 1987, pp. 99-121

Descripción y problemas actuales de las empresas públicas en Portugal

Julio Henriques Neves

Centro de Estudios de la Economía Pública y Social

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1987 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/feciriec

DESCRIPCION Y PROBLEMAS ACTUALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN PROTUGAL

Julio Henriques Neves

Centro de Estudios de la Economía Pública y Social.

1. Breves notas sobre la creación y el desarrollo de las empresas públicas en Portugal.
2. La experiencia y la institucionalización de las empresas públicas financieras durante el período 1975-1984.
3. La búsqueda de un nuevo marco institucional para el sector de las empresas del estado hasta finales de 1985.
4. Algunos datos globales sobre el sector de las empresas dle Estado.
5. Evolución reciente del sector de las empresas del Estado.

1. Breves notas sobre la creación y el desarrollo de las empresas Públicas en Portugal.

La Constitución portuguesa de 1933 estimaba que la intervención del Estado en la actividad económica debía ser la excepción (artículos 31 y 33). La doctrina sólo consideraba como sociedades de economía mixta aquellas cuya asociación entre capital público y capital privado apuntaba hacia su objeto estatutario respectivo. Los casos concretos fueron en número restringido, por ejemplo: la participación del Estado en el capital de las empresas de producción de energía y de refinado del petróleo.

Durante el gobierno de Marcelo Caetano (1968-1974), algunas empresas públicas fueron creadas a raíz de una política de autonomía de servicios o establecimientos públicos que anteriormente habían sido parte integrante de la administración o habían estado bajo su dependencia. Tal es el caso de Correos, de la Imprenta Nacional y de la Administración General del azúcar y del alcohol.

No obstante, a partir de 1974 y 1975, se constituyó un extenso conjunto de empresas públicas, en torno a la ola de nacionalización de las siguientes actividades:

- banca comercial
- instituciones bancarias y demás instituciones monetarias y financieras
- seguros
- siderurgia
- producción, transporte y distribución de electricidad
- refinado y distribución de productos petrolíferos
- industria del cemento
- industria de la celulosa
- industria del cristal
- construcción y reparación naval
- radio, televisión y actividades afines

- algunas empresas del sector agrícola, de la pesca y actividades afines, de artes gráficas y editoriales.

Hay que subrayar, como característica esencial de esas nacionalizaciones, su fuerte contenido ideológico conflictivo, ya que las distintas opciones políticas no son unánimes a la hora de pronunciarse sobre la necesidad de realizar profundos cambios del sistema económico, especialmente a través de las nacionalizaciones.

Ese clima político contrasta con lo que ha ocurrido en toda Europa hasta finales de los años 40, cuando se realizaron las nacionalizaciones más representativas. En efecto, el nacimiento y el desarrollo del sector público en Europa fueron el resultado de la crisis económica y de la disminución de la iniciativa privada o de los factores políticos ampliamente aceptados por las distintas opciones.

Las nacionalizaciones de 1974 y 1975 tuvieron un fuerte contenido ideológico.

Respecto al caso portugués, el movimiento de las nacionalizaciones tenía por objetivo la transformación del sistema económico a través de un cambio profundo de la estructura de la propiedad de los medios de producción. Este movimiento se desarrolló dentro de una situación conflictiva; se apoyaba sobre una tendencia ideológica que preconizaba la necesidad de las nacionalizaciones, mientras que otras tendencias, considerándolas como un acto político negativo, no las aceptaron jamás sin ser obligadas a ello. Este conflicto todavía latente ha condicionado y sigue condicionando de manera decisiva la organización, las perspectivas y el desarrollo del sector de las empresas del Estado. Y, a pesar de que la Constitución de 1976 declara irreversibles las nacionalizaciones -artículo mantenido tras la revisión constitucional de 1982 (artículo 83)-, existe en efecto un amplio margen antes de que unas leyes de aplicación intervengan para modelar el sector de las empresas del Estado y determinar las perspectivas del desarrollo. Todo depende en definitiva de las concepciones políticas dominantes en lo que a este sector se refiere.

2. La experiencia y la institucionalización de las empresas públicas financieras durante el período 1975-1984.

A lo largo de los diez primeros años de su nacionalización, las empresas han sufrido importantes y múltiples cambios que han modificado de manera significativa su configuración.

En efecto, entre las aproximadamente 50 empresas no financieras que constituyen el sector de las empresas del Estado(1), gran parte de ellas han nacido de la fusión de empresas. Así, entre las 18 empresas públicas bajo la tutela del Ministerio de Industria y Energía, 8 han nacido como consecuencia de las fusiones.

Además, las inversiones efectuadas por algunas empresas públicas durante el período que transcurrió después de su nacionalización, al igual que las adaptaciones realizadas durante esta década netamente marcada por la inflación, han modificado de manera radical su expresión patrimonial. De lo que se deduce que esas empresas no tienen ya ninguna relación con su situación anterior a las nacionalizaciones.

Por otra parte, algunas empresas han sido afectadas por el envejecimiento precoz de los sectores o segmentos industriales víctimas de la crisis internacional; es el caso de la siderurgia, de la petroquímica y de la construcción naval. La degradación de la situación ha conducido a varias empresas nacionalizadas a su extinción; es el caso de las compañías de navegación que poseían una flota envejecida y que han conocido una reducción importante del mercado debido a la pérdida de las antiguas colonias.

Podemos comprobar que esta situación no es extraña leyendo el "Plan económico español a medio plazo 1984/87:

«En España, la historia de la empresa pública está

(1) El concepto de "Sector de Empresas del Estado utilizado aquí no cubre más que el conjunto de las empresas públicas no financieras.

indisolublemente ligada al desarrollo -es el caso de la energía eléctrica, del acero y del refinado del petróleo. La empresa pública también ha permitido la implantación de los sectores que han constituido el eje de desarrollo industrial de las economías, como, por ejemplo, el automóvil, y la petroquímica.

Sin embargo, durante los últimos años y a raíz de la crisis general de las industrias de base, la situación de las empresas públicas ha alcanzado niveles críticos con la multiplicación por diez de las pérdidas globales entre 1977 y 1983».

Entre 1977 y 1983 las empresas públicas portuguesas han multiplicado por diez sus pérdidas globales.

Desde finales de 1982 hasta 1984, Portugal ha tenido que poner en marcha una política de estabilización cuyo objetivo prioritario era la reducción de un desequilibrio exterior caracterizado por un déficit excesivo de la balanza por cuenta corriente y por el crecimiento de la deuda externa.

Hay que decir que después del segundo conflicto del petróleo y hasta el período anterior a la aplicación del programa de estabilización (1980-1982), se ha manifestado una tendencia a acortar, dentro de lo que cabe, los aumentos impopulares de los precios transfiriendo a las empresas públicas parte de los gastos de esta política, es decir forzándolas a renunciar a la adaptación de sus precios en función de las subidas de los costes de fabricación y a acudir a la financiación externa para cubrir sus déficits.

Esta política de estabilización fué adoptada en el marco del Acuerdo firmado entre el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) en 1983 cuyo objetivo era reducir el déficit de la balanza por cuenta corriente, por una parte, reduciendo la demanda interna y, por otro lado, estimulando la oferta de los bienes intercambiables con el exterior.

Con el fin de reducir la demanda interna, se ha producido un fuerte aumento de los impuestos directos e indirectos, se han reducido algunos gastos del sector público administrativo y varias inversiones del sector de las empresas del Estado han sido suspendidas. Además

las política monetaria también ha contribuido a la reducción de la demanda por la disminución de la oferta monetaria y del crédito interior y exterior en la economía.

En este sentido hay que subrayar que, con el fin de conseguir un reparto más equilibrado de los recursos financieros entre los sectores público y privado, el Acuerdo firmado con el F.M.I. preveía, a título de "performance clause", una ampliación del crédito bancario interno al sector público administrativo y a las principales empresas públicas no financieras.

En cuanto a las medidas relacionadas con la oferta de los bienes intercambiables con el exterior, el instrumento más utilizado ha sido el tipo de cambio, a la espera de que la devaluación del escudo sea suficiente para compensar la diferencia entre el aumento de los costes (y de los precios) en Portugal y en el exterior.

Hay que tener en cuenta que, frente a la crisis profunda que ha golpeado la economía portuguesa durante los años 1975-1985, las empresas públicas han sido utilizadas como instrumento de política anticíclica, lo que quiere decir que han sido obligadas a invertir para sostener la producción en otros sectores, a endeudarse, a mantener una mano de obra excedentaria y a renunciar a la adaptación de sus precios a las necesidades de su equilibrio económico.

Pero es sobre todo como consecuencia de la política adoptada en los años posteriores a la segunda crisis del petróleo, en la que los gobiernos se sirvieron de las empresas públicas con una finalidad que sobrepasaba sus objetivos específicos, cuando hemos asistido a una degradación más significativa de estas empresas.

Así pues, durante todo este tiempo, las empresas públicas han sido utilizadas para alcanzar los siguientes objetivos:

- contribuir a la financiación de la balanza de pagos obligando a algunas de ellas a acudir a la financiación externa, lo que les ha ocasionado un aumento de los gastos evaluado alrededor de 175.000 millones de escudos durante el período 1981-1983, por la

Entre 1975 y 1985 las empresas públicas han sido utilizadas como instrumento de las políticas anticíclicas.

deuda externa contraída a medio y largo plazo;

- reducir el déficit presupuestario por la disminución de las subvenciones y las dotaciones de capital que debían conferírseles para hacer frente a los programas de inversiones fijados y a los precios autorizados;

- reducir las dificultades de determinados sectores de la economía concediéndoles a los ayuntamientos y demás consumidores unas demoras en sus pagos al E.D.P. (empresa de distribución de la electricidad).

La intervención exagerada del Estado o la decisión inadecuada e inoportuna de las medidas que son la causa de algunas de las dificultades más graves que las empresas públicas han conocido durante esta época de crisis, al igual que la autorización de las inversiones de alto riesgo económico sin la cobertura financiera adecuada con capital propio, han provocado, en las empresas públicas no financieras, una deuda excesiva y una proporción anormal de los gastos financieros en lo que se refiere al valor añadido del orden del 27% en 1979 y del 39% en 1981.

El siguiente cuadro demuestra el deterioro de los resultados de esas empresas:

**RESULTADOS NETOS DE
LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS**
(en miles de millones de escudos)

<i>SECTORES</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>
Industria y energía	(0,2)	(0,8)	(16,8)*
Transportes	(3,6)	(10,7)	(6,7)
Comunicaciones	0,2	0,3	0,4
Otros sectores	0,1	1,0	1,1
TOTAL	(3,5)	(10,2)	(22,0)

Fuente: I.G.F., S.P.E.P. e Informe de la Comisión para la creación del Instituto de gestión financiera de las empresas públicas.

* Los resultados negativos de Setenave han contribuido de manera importante a esas pérdidas. Esos resultados eran de -0,6 millones de escudos en 1980 y -12.500 millones de escudos en 1981.

Además de las vicisitudes del sector de las empresas del Estado durante los diez primeros años, sería importante analizar el proceso de organización establecido por lo que se refiere al funcionamiento de las empresas públicas, lo que contribuirá a esclarecer la situación presente.

Debemos hacer constar algunos factores importantes del proceso de reestructuración de las empresas públicas no financieras, a saber:

- La configuración en 1976 del Marco General de las Empresas Públicas (Decreto nº 260/76);
- la aplicación de un estatuto específico para las empresas públicas, especialmente las empresas industriales y del transporte...
- las fusiones de las empresas públicas y la expansión de otras;
- los nombramientos de los Consejos de Administración y de las Comisiones Fiscales, así como, en algunos casos, de los Consejos Generales;
- la creación de un estatuto de gestión pública, el cual no ha sido nunca efectivo.

Esta fase de institucionalización y de organización ha sido puesta en marcha durante el período 1975-1977, a excepción de la fusión de las empresas de seguros nacionalizadas efectuada en 1979.

Desde entonces, a pesar de los múltiples cambios de gobierno, no se ha producido ninguna modificación profunda, con la excepción de los cambios de gestores que han dado lugar, en algunas empresas, a una rotación demasiado rápida.

En el marco institucional vigente en el Decreto nº 260/76 que determina el estatuto general del funcionamiento de las empresas públicas, el eje Empresa pública/Ministerio de tutela -aunque nunca haya sido muy eficaz- tiene un papel importante. Ese eje establece el esquema de intervención y de corresponsabilidad entre el gobierno y el Consejo de Administración.

La relación de tutela, es decir el "control a priori" no delimita de manera satisfactoria el campo de acción

entre el gobierno y el gestor y, en consecuencia, no permite determinar la responsabilidad del gestor público, que actúa más o menos como un director de sociedad y que, en el cuadro específico del poder de decisión normalmente sujeto a su función, comparte la responsabilidad de la gestión con el secretario de Estado encargado de la Tutela.

Podemos comprobar la inconsistencia de estas relaciones en el contexto de la aprobación de los presupuestos anuales: la ley prevé que las empresas públicas deben presentar sus proyectos de actividad y su presupuesto anual al Gobierno antes del 30 de noviembre, pero no hay nada previsto en todo lo relacionado con las demoras de aprobación a las que el gobierno debe someterse a fin de no crear soluciones de continuidad en la empresa.

La experiencia demuestra que la aprobación explícita de los presupuestos de explotación se hace muy pocas veces y que, para sus presupuestos de inversión, las empresas deben esperar a menudo seis meses o más antes de que sean aprobados.

Así pues, los gestores no pueden realizar las inversiones previstas para el comienzo del nuevo año económico y han de esperar mucho tiempo la aprobación de algunas inversiones así como también del hecho de que algunos acuerdos han sido otorgados a raíz de unos razonamientos económicos que prevalecen sobre los criterios de gestión de empresa, sin que por ello se pretenda evaluar las empresas consideradas según criterios de rentabilidad propios de la empresa privada.

Los presupuestos de inversión de las empresas públicas son aprobadas por el gobierno con mucho retraso con el consiguiente perjuicio para la eficacia de la gestión.

3. La búsqueda de un nuevo marco institucional para el sector de las empresas del Estado hasta finales de 1985.

Desde principios de los años 80, era evidente que el marco institucional del sector de las empresas del Estado no era eficaz.

Con el objeto de remediar esta situación, el gobierno creó el Instituto de gestión financiera de las empresas públicas de acuerdo con el Decreto nº 279/80. El artículo 3, nº 1 de ese decreto dice: «el ejercicio de la tutela financiera sobre las empresas públicas nacionalizadas y similares es competencia genérica del Instituto y tiene como finalidad la racionalización y optimización de la rentabilidad del sector». El Instituto tiene las competencias genéricas siguientes:

- colaborar en la definición y puesta en marcha de una política de control presupuestario de la gestión de las empresas públicas;

- colaborar en la definición y puesta en marcha de una política de gestión financiera consolidada del sector de las empresas del Estado.

A principios de 1983, el gobierno constituyó una comisión para la instalación del Instituto de gestión financiera de las empresas públicas a la cual le fué otorgado "mandato exclusivo para proceder a la elaboración de una ponencia y una serie de recomendaciones para la estructura y las facultades de la Institución y para presentar un proyecto de estatutos". Sin embargo, después de haber sido registrada la ponencia de la Comisión nunca nombró los órganos del Instituto. Este último sólo existe en el Boletín Oficial (Diário da república).

En 1982, el gobierno aprobó un nuevo estatuto de los gestores públicos en el que se modificó la filosofía consagrada por el decreto de 1976: la carrera es desplazada por los contratos de gestión. Esos contratos, teniendo en cuenta la situación concreta de cada empre-

sa, englobarán las condiciones que permitirán asegurar el reclutamiento de gestores profesionales adecuados y mantener su cargo en la dirección de las empresas en función de la realización de los objetivos programados y de los resultados conseguidos.

Pero hasta después de 1984 no se intenta cambiar el modelo institucional vigente. El Decreto nº 29/84 pretendía:

- la dinamización de la gestión de las empresas públicas facilitando la posibilidad de la delegación del poder de gestión en una Comisión ejecutiva o en el Presidente del Consejo de Administración y

- la atribución al consejo de Administración de un papel de órgano estratégico investido de competencias para las decisiones esenciales en la vida de la empresa.

Sin embargo, este modelo no ha otorgado mayor autonomía a la gestión y no ha cambiado nada en la compleja relación empresa pública/Ministerio de tutela, pues la mayoría de las empresas no han introducido las novedades previstas en el Decreto. E incluso en los casos en los que se ha intentado esta experiencia, el resultado no ha sido eficaz y no se ha conseguido reducir la injerencia gubernamental ni delimitar el papel del Consejo de Administración y del Comité Ejecutivo.

Hay que subrayar que después de varios contactos con instituciones internacionales, el gobierno creó en 1985, una Oficina permanente para las empresas públicas. Veamos como se presenta la intención del gobierno y cual es el papel de la Oficina:

"El análisis retrospectivo de la intervención del gobierno en las empresas públicas demuestra que se ha comprobado que es necesario modificar el marco institucional en el cual viven y se mueven las empresas, con el fin de conseguir una mejor eficacia de la gestión, bien sea a través de una mayor autonomía, o bien a través de una mayor responsabilidad de los dirigentes, especialmente por la negociación de objetivos y medios, o también de la mejora de los instrumentos necesarios para asegurar la continuidad y la evaluación realizada".

Las reformas legales de 1984 no han logrado aumentar la autonomía de gestión de las empresas públicas.

A través de esta orientación, se apunta hacia una mejor coordinación de las decisiones del gobierno en lo que a empresas públicas se refiere asegurándoles un apoyo técnico eficaz, bien sea por el tratamiento del conjunto de elementos de información, o bien por el seguimiento de la política vigente.

Teniendo en cuenta el objetivo a alcanzar y las fórmulas posibles para lograrlo, a partir de este momento el gobierno tiene el firme propósito, dentro del marco de un proceso más amplio de mejora del orden institucional de las empresas públicas, de crear un órgano especializado provisto de competencias que le permitan, en estrecha colaboración con el Consejo de Ministros para Asuntos Económicos y con los demás ministerios interesados, jugar un papel importante de apoyo técnico.

De esta manera, se le quería reservar el Consejo de Ministros para Asuntos Económicos (o bien a un Comité ministerial restringido) la configuración de las grandes líneas de orientación y la autorización o aprobación de los actos más representativos de la vida de las empresas, reduciendo al mismo tiempo el número de decisiones que requieren una intervención gubernamental.

No obstante, para que este sistema pueda desarrollarse, habría que demostrar que es necesario establecer un esquema coherente de objetivos para cada empresa, definir criterios de evaluación de los resultados obtenidos, determinar las responsabilidades financieras del Estado así como establecer las políticas de precios y de salarios y otras prioridades políticas específicas para cada empresa, despejando el campo de acción del Estado y delimitando la responsabilidad de los gestores.

Los contratos de programa serían uno de los instrumentos apropiados para configurar el marco de los objetivos de la empresa y los medios de acción que permitan aumentar su eficacia. Implantados progresivamente, permitirían encontrar una fórmula correcta para las nuevas relaciones que deberán establecerse entre las empresas públicas y el Estado.

Paralelamente, habría que concertar unos contratos de gestión con los gestores a fin de estimularles en la realización de los objetivos fijados para la empresa pública estableciendo al mismo tiempo el marco de sus obligaciones y de sus garantías.

Paralelamente, habría que concertar unos contratos de gestión con los gestores a fin de estimularles en la realización de los objetivos fijados para la empresa pública estableciendo al mismo tiempo el marco de sus obligaciones y de sus garantías.

Tal procedimiento de descentralización implica que el Consejo de Ministros para Asuntos Económicos (o el Comité ministerial restringido) sea apoyado por una Oficina permanente para las empresas públicas, órgano que le garantizaría un apoyo técnico eficaz tanto para el tratamiento global del conjunto de los datos necesarios para la información como para el análisis de los objetivos y de los recursos propios de las empresas y para el seguimiento de las decisiones tomadas.

Resulta evidente que, en el marco de un proceso más amplio de mejora del orden institucional de las empresas públicas, el papel de sus Consejos de gestión, nos haga reflexionar.

Así pues, la reducción de las posibilidades de intervención por parte del gobierno acerca de las empresas públicas, no podría hacerse sin que se ponga en acción un sistema que permita la iniciativa y la responsabilidad de los gestores al mismo tiempo que prevee sancionar los comportamientos irresponsables o de condescendencia de los gestores o de las desviaciones injustificadas con los planes financieros y de actividad aprobados.

Con este fin y para permitir una buena gestión de las empresas públicas, se le otorgaría el papel de órgano estratégico al Consejo de Administración -claramente delimitado-. Este Consejo tendría competencias para tomar decisiones esenciales para la vida de la empresa y al Comité ejecutivo se le otorgarían poderes para la dirección ejecutiva.

Desde los cambios institucionales ocurridos en 1985, han sido aprobados siete contratos de programa relacionados con las empresas públicas del transporte, varios contratos de gestión han sido concertados, se han establecido las orientaciones fundamentales para la reestructuración de la siderurgia y han sido nombrados los miembros del Comité director de la Oficina permanente para las empresas públicas.

4. Algunos datos globales sobre el sector de las empresas del Estado.

La importancia económica del sector de las empresas del Estado (S.E.E.) se traduce, en el contexto económico global, por su participación relativa en el valor añadido nacional, en el empleo y la formación bruta del capital fijo.

Basándose en los cuadros anexos y teniendo en cuenta la evolución de los indicadores económicos globales, podemos representar (en porcentajes) el peso del sector de las empresas del Estado en la actividad económica de la manera siguiente:

<i>EN TERMINOS DE</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>
Valor añadido bruto	12,7	12,2	14,2	16,3	15,9
Empleo	5,2	5,2	4,9	4,8	4,7
Formación bruta de capital fijo	19,1	17,4	20,1	20,0	17,0

Estas cifras demuestran que el sector de las empresas del Estado representaba durante el período 1981-1985 entre el 12,2% y el 16,3% del valor añadido bruto, el 4,7% y el 5,2% del empleo y el 17% y el 20,7% de la inversión.

No obstante, los resultados negativos conseguidos

por las empresas públicas no financieras están mucho más sujetos a la crítica y, según las cifras de los cuadros anexos relacionados con los sectores de la industria y de la energía, transportes y comunicaciones, estas últimas se elevaban a:

RESULTADOS NETOS	
(miles de millones)	
1981	(23,1)
1982	(26,2)
1983	(71,2)
1984	(60,6)
1985	(63,8)

Estos valores merecen algunos comentarios.

En primer lugar, hay que decir que la evaluación de los resultados netos se hace, en términos de costes corrientes, sin tener en cuenta la inflación, que a lo largo de esta época, ha alcanzado una media de 23,2% por año en Portugal. Esto significa que los precios han aumentado un 184% entre 1981 y 1985.

Teniendo en cuenta esta fuerte inflación, el Banco Mundial aplicó en 1982 un método de corrección de sus efectos a unas 50 empresas públicas no financieras, alcanzándose un resultado neto de conjunto sin pérdidas ni beneficios, mientras que el resultado global en costes corrientes se elevaba a -28.000 millones de escudos. Gracias a esta corrección hemos podido constatar una mejora significativa del ratio capitales propios/capitales totales.

Por otra parte, si analizamos en términos de costes corrientes, podemos apreciar que la mayor parte de los resultados negativos del sector de la industria y de la energía tiene su raíz en cuatro empresas de los sectores de la siderurgia, la construcción naval, la fabricación de abonos y de la petroquímica. Aquí se trata de sectores muy afectados por la crisis económica.

En lo que se refiere a las empresas del transporte, sus resultados se han visto deteriorados a partir de la segunda crisis del petróleo por no haber podido adaptar

La mayor parte de las pérdidas del sector industria y energía se localizan en la siderurgia, construcción naval, petroquímica y fabricación de abonos.

el precio de los transportes al gran aumento de los costes y sin que las empresas hayan conseguido las correspondientes indemnizaciones compensatorias. La situación ha experimentado una mejoría a lo largo del año 1985 gracias, sobre todo, a los contratos de programa concertados con las empresas del sector.

Por otra parte, además de la reducción de la demanda interior fruto de la política de estabilización puesta en práctica en Portugal, los efectos negativos de las deudas contraídas con el exterior han empezado a hacerse notar a causa de las grandes variaciones de los tipos de interés. Las empresas han tenido que soportar el peso de los tipos de interés reales a raíz de los préstamos contraídos en el mercado financiero nacional.

5. Evolución reciente del sector de las empresas del Estado.

Los importantes cambios que han tenido lugar a principios del año 1986 han experimentado unas repercusiones importantes dentro del Sector de las empresas del Estado. Se trata especialmente de los siguientes factores:

- adhesión de Portugal a la Comunidad Económica Europea;
- cambio político a raíz de las elecciones legislativas en octubre de 1985 y de las cuales surge el gobierno minoritario del Partido Social Demócrata.

La adhesión a la C.E.E. significa que las empresas públicas portuguesas deben someterse a las reglas de la competencia de la Comunidad, lo cual implica la eliminación de los monopolios del Estado y de los subsidios porque estos últimos amenazan y quebrantan la competencia favoreciendo a las empresas o las producciones implicadas (artículos 37 al 92 del Tratado de Roma).

En el caso de las empresas públicas portuguesas

no financieras, la adhesión se traduce sobre todo por la necesidad de liberalizar progresivamente los mercados para finales de 1990 y por el sometimiento del monopolio del Tabaco a las reglas de la competencia dentro de unos límites que no comprometan los objetivos fiscales definidos.

Las ayudas del Estado deben suprimirse para no alterar el juego de la competencia, salvo si estas últimas se insertan en la política de ayudas estructurales controladas por la C.E. en el marco de la política regional de ayuda a las inversiones en las regiones menos desarrolladas y de ayuda a los sectores en crisis (es el caso de la siderurgia y de la construcción naval).

El gobierno salido de las elecciones de 1985 definió su programa de gobierno y estableció las orientaciones del sector de las empresas del Estado de la siguiente manera:

- en lo concerniente a las empresas públicas relacionadas con la prestación de servicios sociales, el gobierno, al mismo tiempo que exige una gestión saneada, les facilitará una ayuda apropiada, fijada anteriormente en función de los servicios prestados y con los condicionantes de una gestión de empresa sana y adecuada;

- respecto a las empresas públicas relacionadas con la prestación de bienes o servicios y que operan, o deberían operar, en el mercado competitivo, salvo que razones estratégicas nacionales o que el interés de la comunidad lo exijan, deberán someterse a las reglas de la competencia en el mercado abierto. Así, si no se asegura la viabilidad económica y financiera de las empresas, al menos, a medio plazo, el gobierno no dudará en tomar las medidas adecuadas para evitar que unos costes sociales injustificados estén a cargo de la colectividad.

El programa del gobierno establece como medida de importancia prioritaria la transformación de las empresas públicas en sociedades anónimas de capitales públicos. Esto significa que el capital será compartido entre varias entidades públicas. El gobierno anima también a estas empresas a dar un giro hacia el mercado de capitales

Se pretende transformar las empresas públicas en sociedades anónimas de capital público.

permitiéndoles la emisión de títulos de participación (esos títulos son un *tertio genus* que se sitúa entre las acciones y las obligaciones) para paliar la falta de capitales propios permanentes y reducir al mismo tiempo la parte del presupuesto del Estado como fuente privilegiada de financiación.

Además, si tenemos en cuenta el hecho de que la aprobación del presupuesto y su control serán los elementos fundamentales y casi únicos de la intervención del poder de tutela, se preconiza la limitación de los casos de autorización previa para los actos de gestión de las empresas públicas.

La mejora de la coyuntura económica y la entrada de Portugal en la C.E.E. en 1986 deberían permitir profundizar en la remodelación del sector de las empresas del Estado. El gobierno actuaría como catalizador y sería el instigador de las acciones y las iniciativas con tendencia a adaptar las empresas públicas a las nuevas condiciones económicas cada vez más afectadas por la competencia y los imperativos de gestión de las empresas.

Un balance provisional para 1986 todavía no es posible, pero no obstante podemos apreciar que todavía no se han producido las reestructuraciones consideradas como indispensables en algunas empresas públicas y que, frente a la invasión de productos siderúrgicos españoles, no se ha decretado ninguna cláusula de salvaguarda contra la importación de productos susceptibles de perjudicar el enderezamiento de la siderurgia pública portuguesa. Los contratos de programa concertados en 1985 no han sido ampliados y no se han aprovechado las posibilidades ofrecidas por la estructura de la Oficina permanente para las empresas públicas en términos de apoyo al gobierno para la gestión de las empresas públicas para el reestablecimiento de su viabilidad y la solución a las graves situaciones en que se encuentran algunas de estas empresas.

El gobierno ha transformado solamente un número reducido de empresas públicas en sociedades anónimas de capitales públicos. Ha enfocado con acierto el cierre de la Compañía nacional petroquímica cuya situación eco-

nómica y financiera se había deteriorado a causa de la importancia de sus pérdidas de explotación. Pero esto no ha sido aprobado por el Parlamento y la transformación de esta empresa pública en empresa de economía mixta ha sido rechazada por las Cortes.

En conclusión hay que señalar que el horizonte del sector de las empresas del Estado depende de factores netamente políticos, lo que dificulta expresar con exactitud sus perspectivas de futuro.

CUADRO I

SECTOR DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Valor añadido bruto (miles de millones)

	1981	1982	1983	1984	1985
Industria y energía	94,7	133,1	173,4	265,9	323,0
Transportes	36,8	47,8	50,4	66,7	94,7
Comunicaciones	28,4	33,5	49,4	61,7	81,2
TOTAL / SEE	185,2	225,0	323,2	458,2	560,7

Empelo (miles)

	1981	1982	1983	1984	1985
Industria y energía	73,9	76,2	76,0	74,5	72,2
Transportes	65,2	64,5	63,3	61,4	40,8
Comunicaciones	40,6	41,8	41,9	41,1	40,8
TOTAL / SEE	204,3	206,6	202,5	197,2	189,2

Formación bruta de capital fijo (miles de millones)

	1981	1982	1983	1984	1985
Industria y Energía	57,2	65,0	71,3	74,2	79,6
Transportes	10,3	11,4	36,2	21,9	10,7
Comunicaciones	12,2	17,4	20,1	24,2	29,9
TOTAL / SEE	87,7	101,5	135,5	130,2	130,1

Fuente: DCP y SPEP

CUADRO II

Valor añadido bruto (miles de millones)

Industria y energía

	1981	1982	1983	1984	1985
Costos de personal	37,6	47,4	59,4	73,7	94,0
Gastos financieros	59,2	88,0	133,9	209,7	237,7
Amortizaciones	18,6	34,1	54,6	66,8	74,8
Dotación de provisiones	8,0	6,5	8,1	14,9	12,0
Impuestos indirectos	0,5	0,4	0,9	0,5	0,5
Gastos Diversos	0,1	0,2	0,3	(3,4)	(0,5)
Resultados (*)	(29,3)	(43,5)	(83,8)	(96,3)	(95,1)
TOTAL	94,7	133,1	173,4	265,9	323,0

Transportes

	1981	1982	1983	1984	1985
Costes	30,1	37,7	46,3	55,7	69,6
Gastos financieros	7,2	9,4	14,2	16,5	20,8
Amortizaciones	3,7	5,6	7,2	10,1	11,8
Dotación de provisiones	1,0	1,6	1,7	2,8	2,2
Impuestos indirectos	-	-	-	-	-
Gastos diversos	0,1	0,3	0,2	0,8	0,8
Resultados (*)	(5,3)	(6,8)	(19,2)	(19,2)	(10,5)
TOTAL	36,8	47,8	50,4	66,7	94,7

Comunicaciones

	1981	1982	1983	1984	1985
Costes de personal	16,2	20,7	25,9	31,4	39,0
Gastos financieros	5,9	7,7	11,2	14,8	16,3
Amortizaciones	4,5	4,9	6,6	10,5	12,3
Dotación de provisiones	1,4	1,1	3,5	3,0	7,7
Impuestos indirectos	-	-	-	-	-
Gastos diversos	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
Resultados (*)	0,3	1,1	2,1	1,9	5,6
TOTAL	28,4	33,5	49,4	61,7	81,2

* Resultados netos de explotación más recaudaciones suplementarias.

CUADRO III

Detalle de los resultados (miles de millones)

Industria y Energía

	1981	1982	1983	1984	1985
Ganancias corrientes	398,4	527,7	681,7	876,9	975,3
Costes corrientes	406,5	535,8	712,2	909,6	1009,7
Resultado corriente del ejercicio	(7,2)	(8,1)	(30,5)	(32,7)	(34,4)
Resultado neto (*)	(16,8)	(18,5)	(57,5)	(53,1)	(59,8)
Resultado económico (**)	67,6	93,7	97,8	156,9	194,9

Descripción y problemas actuales de las empresas públicas en Portugal

Transportes

	1981	1982	1983	1984	1985
Ganancias corrientes	69,0	89,2	113,0	134,5	175,1
Costos corrientes	73,6	95,0	120,3	152,0	182,9
Resultado corriente del ejercicio	(4,6)	(5,8)	(7,3)	(17,5)	(7,8)
Resultado neto (*)	(6,7)	(7,7)	(14,2)	(8,1)	(5,4)
Resultado económico	3,0	3,9	7,3	0,6	12,5

Comunicaciones

	1981	1982	1983	1984	1985
Ganancias corrientes	38,5	49,8	71,1	86,7	112,2
Costes corrientes	37,1	49,6	67,3	83,1	104,9
Resultado corriente del ejercicio	1,4	0,2	3,8	3,6	7,3
Resultado neto (*)	0,4	0,0	0,5	0,6	1,4
Resultado económico (**)	6,6	7,1	13,7	17,4	22,8

(*) Resultado corriente del ejercicio + resultados extraordinarios del ejercicio + resultados de los ejercicios anteriores - provisiones para impuestos sobre los beneficios.

(**) Resultado corriente del ejercicio + costes financieros e impuestos - recaudaciones financieras - subsidios para la explotación (indemnizaciones compensatorias no incluidas)

Fuente: IGF y SPEP