



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

**Evaluación del Gasto de las Administraciones Públicas**  
Programa de Apoyo a la Inversión Productiva (RCI)  
Años 2008-2016

Madrid, 3 de julio 2019

# **Evaluación del Gasto de las Administraciones Públicas**

## **Programa de Apoyo a la Inversión Productiva (RCI)**

### **Años 2008-2016**

**1. Descripción del programa**

**2. Tareas realizadas – elementos diferenciadores del análisis**

**3. Hallazgos**

**4. Propuestas**

1. Descripción del Programa
2. Tareas realizadas
3. Hallazgos
  1. Impacto
  2. Coste
  3. Alcance
  4. Estrategia
  5. Gestión
4. Propuestas

## ¿Qué se ha evaluado?

La AIReF ha evaluado las convocatorias 2008 a 2016 del programa de **Apoyo a la Inversión Productiva (RCI)** del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR).

La evaluación comprende:

- Una estimación de **impacto** económico.
- Una aproximación al **coste** incurrido.
- Un análisis de su **estrategia**.
- Un estudio de la **eficiencia** en la gestión.

## ¿Qué NO se ha evaluado?

El estudio de la AIReF se limita al programa RCI.

NO es una evaluación integral de la política industrial española.



- 1. Descripción del Programa
- 2. Tareas realizadas
- 3. Hallazgos
  - 1. Impacto
  - 2. Coste
  - 3. Alcance
  - 4. Estrategia
  - 5. Gestión
- 4. Propuestas

## ¿Cómo funciona el programa de Apoyo a la Inversión Productiva?

Préstamos **directos** del MINCOTUR a nuevos proyectos industriales

- ✓ Proceso regulado por la **Ley General de Subvenciones (LGS)**.
- ✓ Similar a un **préstamo bancario** aunque con condiciones más ventajosas:
  - Plazo a 10 años con amortización anual, desembolso total “upfront”
  - Tipo de interés de mercado
  - 3 años de carencia de principal,
  - Garantía real mínima del 10% del monto
- ✓ A la hora de otorgar préstamos se prioriza la **fortaleza empresarial** por sobre la calidad del proyecto presentado (no startups)
- ✓ El programa (con sus variantes) tiene más de **20 años de antigüedad**

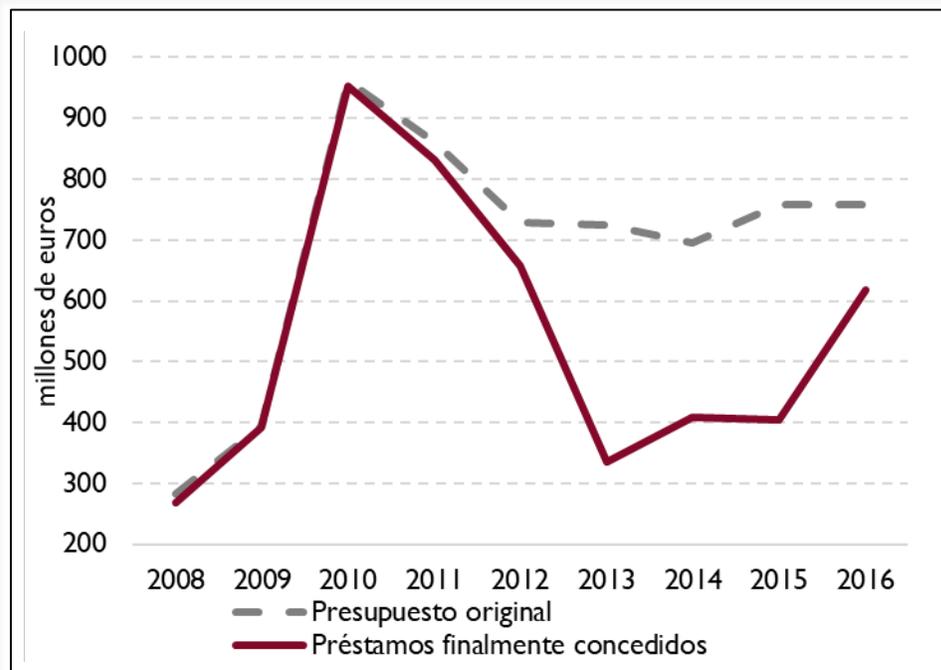


1. Descripción del Programa
2. Tareas realizadas
3. Hallazgos
  1. Impacto
  2. Coste
  3. Alcance
  4. Estrategia
  5. Gestión
4. Propuestas

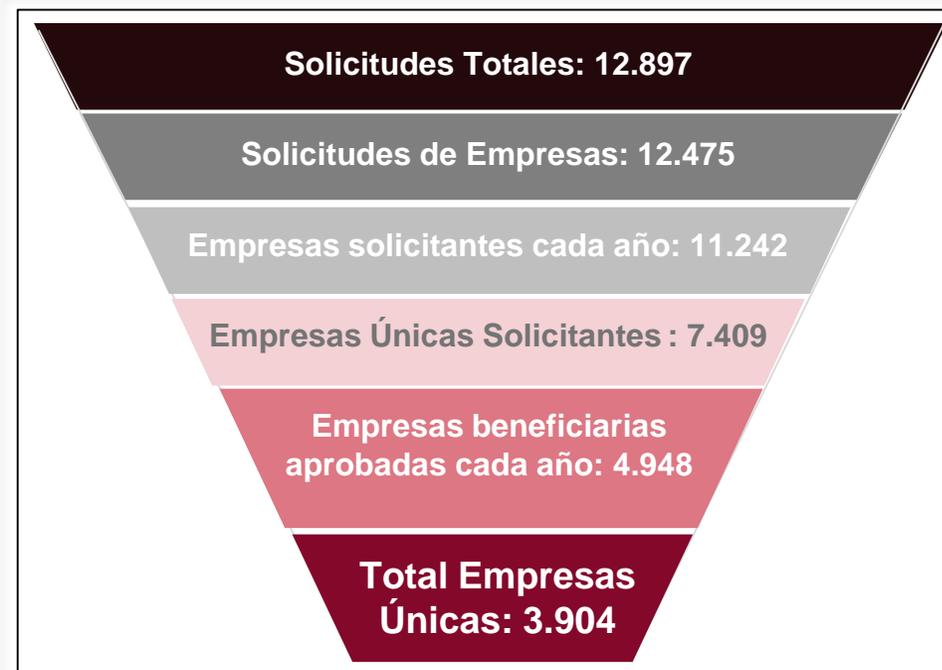
## ¿Cuánto se ha invertido durante el período de evaluación?

Entre 2008 y 2016 se financiaron unos 5000 proyectos por cerca de 4.900 M€, beneficiando en torno al 2% de las empresas industriales

Desde 2013 el RCI otorga unos 400 M€ a cerca de 300 empresas al año



Un 4,5% de las empresas industriales españolas han solicitado el RCI, resultando beneficiarias en torno a la mitad.



- 1. Descripción del Programa
- 2. Tareas realizadas
- 3. Hallazgos
  - 1. Impacto
  - 2. Coste
  - 3. Alcance
  - 4. Estrategia
  - 5. Gestión
- 4. Propuestas

## ¿Cómo hemos evaluado el programa?

### Bases de datos

- **+11.200 casos** de solicitantes y préstamos (MINCOTUR)
- Cuentas anuales en los balances de las empresas (Colegio de Registradores)
- Central de Balances (Banco de España)
- Central de Información de Riesgos del (Banco de España)

### Entrevistas

- Equipo Gestor del MINCOTUR
- Externos implicados en el proceso de selección y seguimiento
- Tesoro, AEAT y coordinación territorial de Hacienda.
- Unidad de mercados financieros del Banco de España.

### Encuestas

- Responsables de delegaciones provinciales de Hacienda (27).
- Empresas beneficiarias (480).

Los ejercicios de análisis y evaluación han sido posibles gracias a:

- la **gran colaboración** del personal del MINCOTUR y
- el alto grado de **informatización de sus procesos internos**

- 1. Descripción del Programa
- 2. Tareas realizadas
- 3. Hallazgos
  - 1. Impacto
  - 2. Coste
  - 3. Alcance
  - 4. Estrategia
  - 5. Gestión
- 4. Propuestas

## ¿Cuál ha sido el impacto?

El análisis comparado respecto de empresas similares y potencialmente beneficiarias no encuentra efectos significativos en competitividad.

Impacto frente al grupo de control

	corto plazo	medio plazo
Empleo	√	X
Inversión	√	X
Productividad	X	X
Rentabilidad s/capital	X	X
Rentabilidad s/activos	X	X
Tasa Apalacamiento	X	X
Coste medio deuda	X	X

√ Efecto significativo y en línea con objetivo

X Efecto contrario al buscado o sin efectos

Frente a un **grupo de control comparable**<sup>1</sup>:

- Modesto impacto en inversión y empleo por convocatoria (4.700 puestos de trabajo y 208 M€)<sup>2</sup>
- Efecto en gran medida debido a las condiciones del préstamo.
- **El impacto diferencial desaparece a los 5 años**
- Ampliar el grupo de control no cambia las conclusiones
- El recurso a convocatoria territorial o sectorial no cambia sustantivamente la evidencia.

<sup>1</sup> Panel estimado mediante Propensity Score Matching. Ejercicios alternativos de robustez realizados mediante Mínimos Cuadrados.

<sup>2</sup> Impacto acumulado estimado a los dos años de haberse otorgado el préstamo

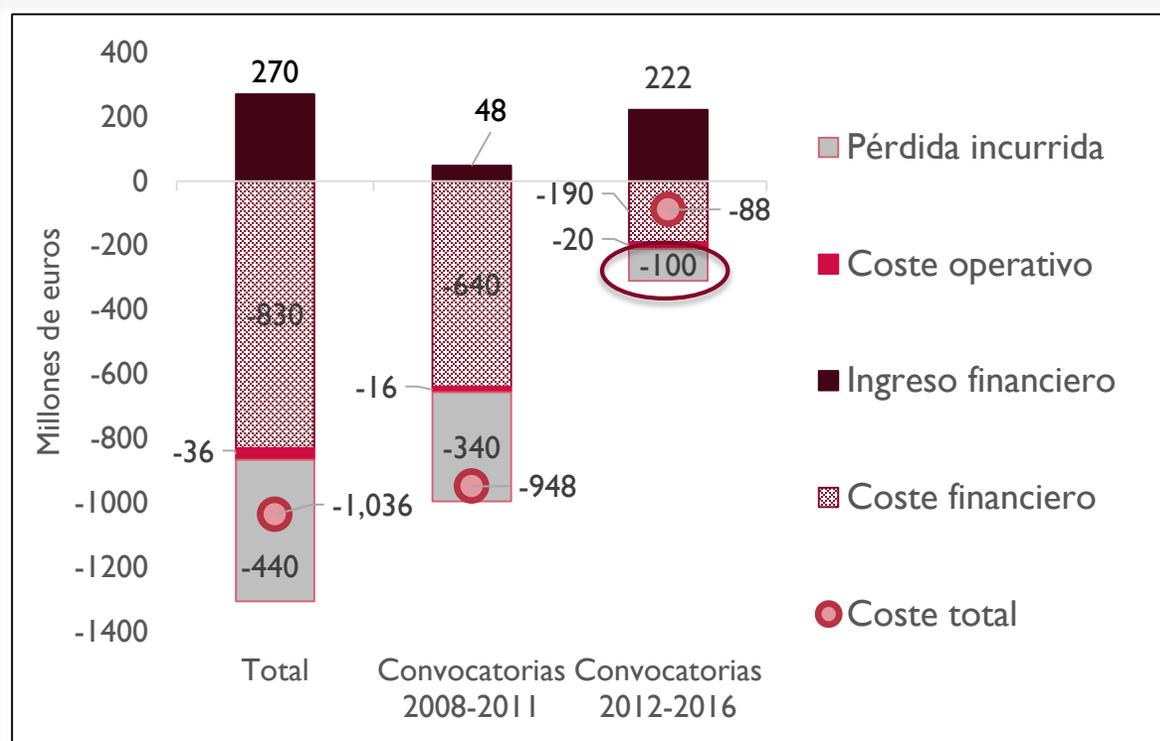


1. Descripción del Programa
2. Tareas realizadas
3. Hallazgos
  1. Impacto
  2. Coste
  3. Alcance
  4. Estrategia
  5. Gestión
4. Propuestas

## ¿Cuál ha sido el coste?

En el período de evaluación 2008-2016 el coste es del orden de los 1.000 M€ (unos 210 mil € por préstamo)

Los intereses cobrados no compensan los impagos<sup>1</sup>



- **Coste elevado**, principalmente derivado de los años de la crisis
- Las **mejoras de gestión** han contribuido a la reducción de las pérdidas en los últimos años
- No obstante, la estimación de la pérdida incurrida **es un suelo**, pudiendo llegar hasta 670 MM€, y el coste total del programa 1260 MM€<sup>2</sup>.

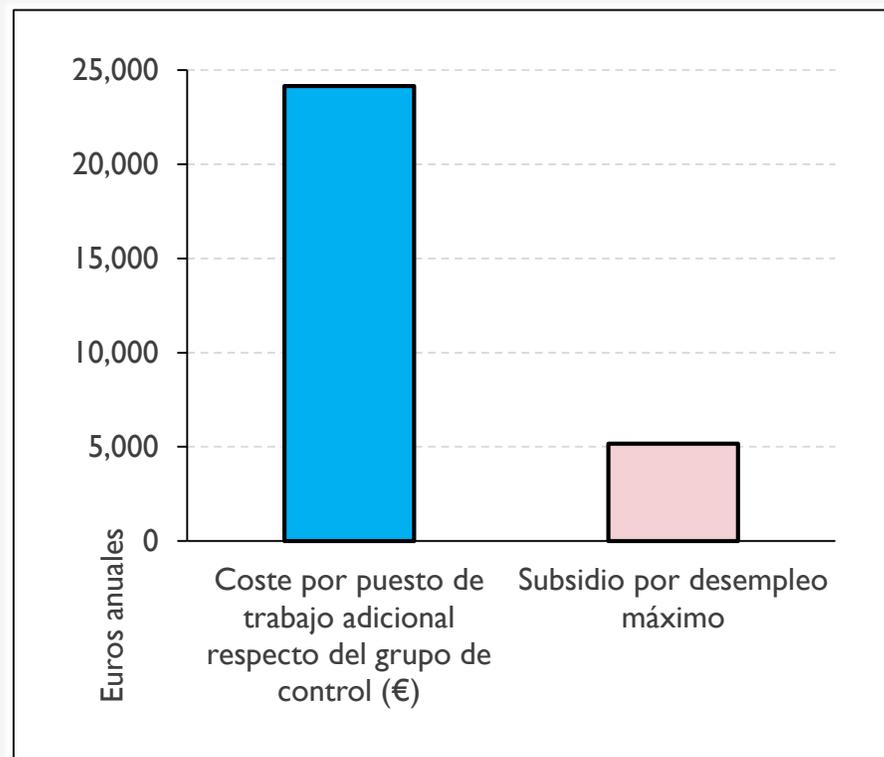
<sup>1</sup> Valores estimados a finales de 2017. La pérdida incurrida se estima como el porcentaje de crédito moroso menos incautaciones y ejecuciones.

<sup>2</sup> A finales de 2017, las convocatorias 2014, 2015, 2016 todavía se encontraban en período de carencia, por lo que la pérdida incurrida puede aumentar.

# ¿Cuál es el coste relativo del programa?

El coste público de cada puesto de trabajo es casi cinco veces mayor que el subsidio por desempleo máximo

## Elevado coste de generar empleo<sup>1</sup>



- Por cada euro invertido, la Administración tiene un coste de 55 céntimos de euro
- Una estimación más prudente del impacto **aumenta el coste relativo**<sup>2</sup>:

↑ Puesto de trabajo: 35 mil €

↑ Inversión: relación 1:1

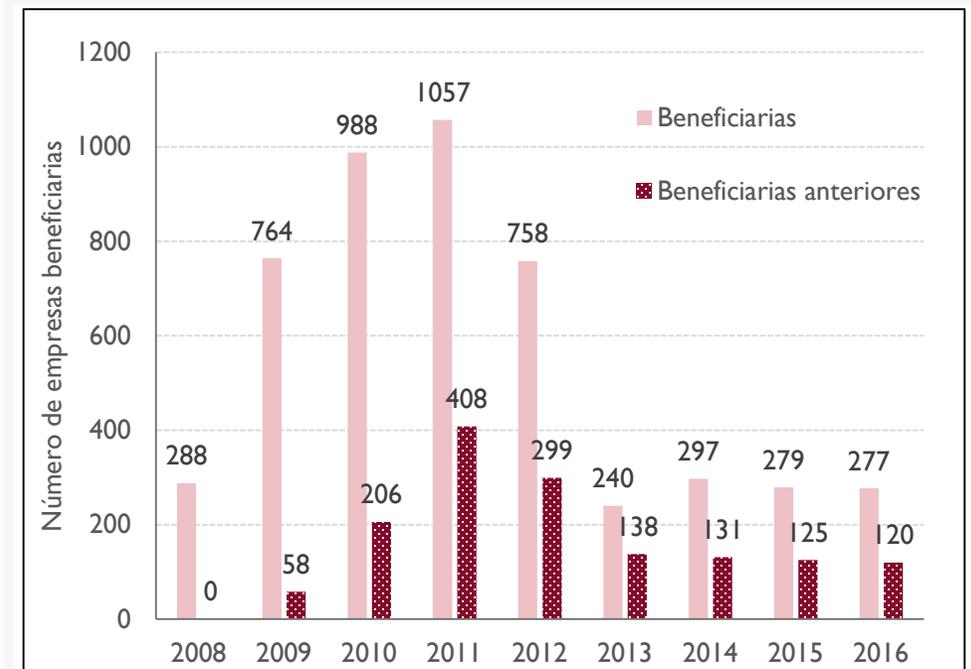
<sup>1</sup> Se ha tomado como referencia la prestación contributiva por desempleo máxima sin hijos.

<sup>2</sup> Tomando el intervalo inferior de las estimaciones. Valores aproximados periodo 2008-2014

# ¿Interesa este programa? ¿Cómo se accede al mismo?

La difusión pública es insuficiente, con alta dependencia de intermediarios en la fase de solicitud y gran concentración en empresas ya beneficiarias

- Menos de un tercio de las empresas participantes ha tenido conocimiento del programa a través de un medio público.
- Aproximadamente **dos tercios de las solicitudes** se realizan mediante prescriptores externos
- El **alto coste de entrada** debido a la complejidad del proceso de solicitud sumado al **desconocimiento** se ha traducido en parte en un porcentaje de repetición cercano al 45% desde 2011.

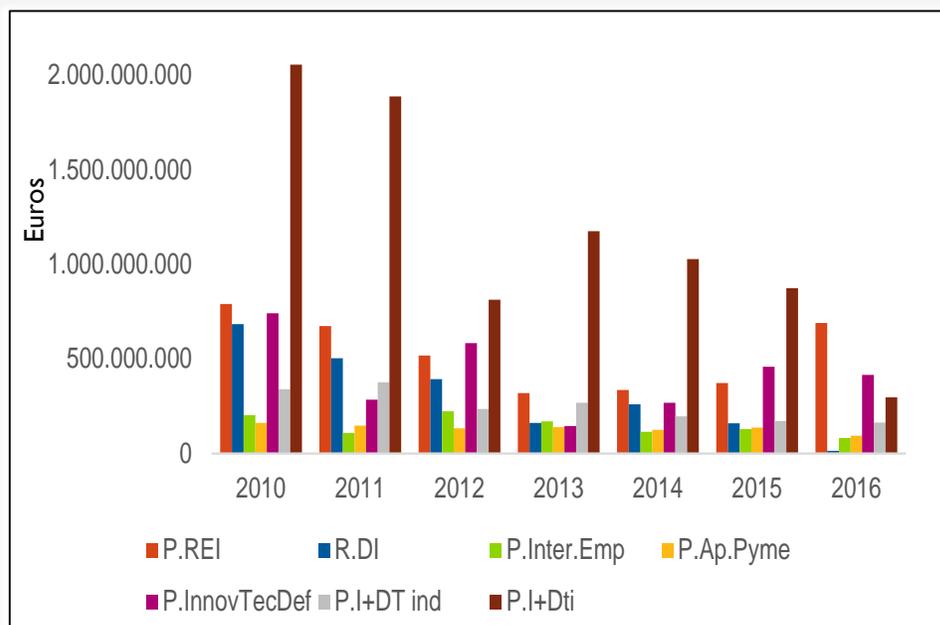


# ¿Cómo es el encaje estratégico del programa?

No existe clara identificación de necesidades ni alineación con objetivos cuantitativos.

Superposición de objetivos entre programas de política industrial.

Cantidades destinadas en cada programa de apoyo empresarial



- En los últimos años no ha habido un estudio profundo sobre las necesidades y oportunidades del sector industrial.
- En algunos casos los objetivos del programa RCI no se diferencian suficientemente de los otros programas.
- Con el tiempo se han ido agregando objetivos sin estudiar su pertinencia y coherencia interna.

P. REI: Programa Reindustrialización (RCI)

R.DI: Programa Desarrollo industrial

P. Inter Emp: Promoción comercial e internacion. empresa

P, Ap. Pyme: Apoyo a la pequeña y mediana empresa

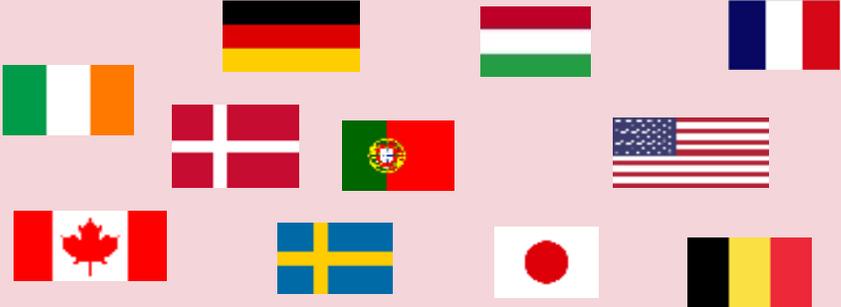
P. InnovTecDef: Apoyo a la innov. tecnológica en defensa

P. I+D ind: Investigación y desarrollo tecnológico-industrial

P I+Dti: Investigación y desarrollo tecnológico-industrial

## ¿Hay ejemplos a nivel internacional?

Un préstamo con fines industriales directamente gestionado por la Administración Central es **único**.

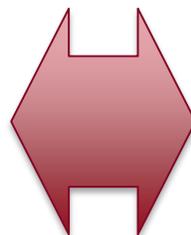
	GESTIÓN DIRECTA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	INTERMEDIARIO PÚBLICO	PÚBLICO - PRIVADO
Préstamo			
Garantía			
Capital			

- En España existen otros programas públicos de apoyo financiero a empresas, pero no estrictamente de desarrollo industrial (exceptuando los programas del gobierno del País Vasco).
- La tabla se ciñe a otros ejemplos de apoyo a la industria a nivel internacional.

# ¿Es eficiente el proceso de gestión?

Un modelo interno basado en LGS es poco compatible con la propia naturaleza del préstamo, lo que genera grandes ineficiencias

Préstamo de naturaleza compleja



Gestión interna basada en la LGS



<sup>1</sup> Se financia un proyecto / activo concreto

<sup>2</sup> La garantía real es de un 10%

<sup>3</sup> Para las empresas, es un proveedor menos relevante que las Entidades Financieras (EE.FF.)

- **Aplicación LGS:** Convocatorias, concurso, entrega no condicionada del importe, seguimiento tardío, ...
- **Gestión de procesos parcelada,** desde la originación al recobro
- **Sin acceso a CIR-BE en la concesión**

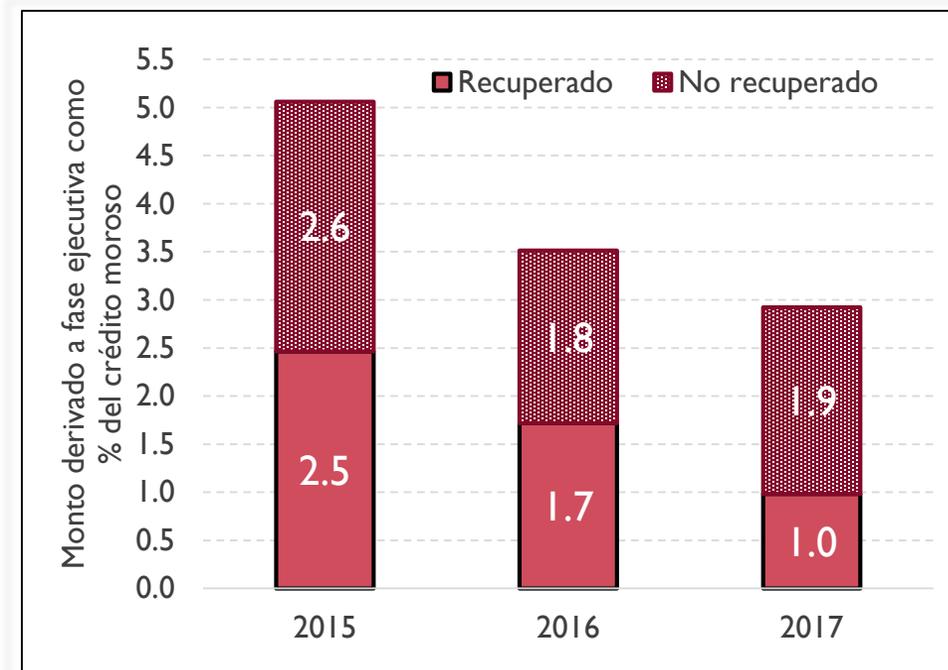
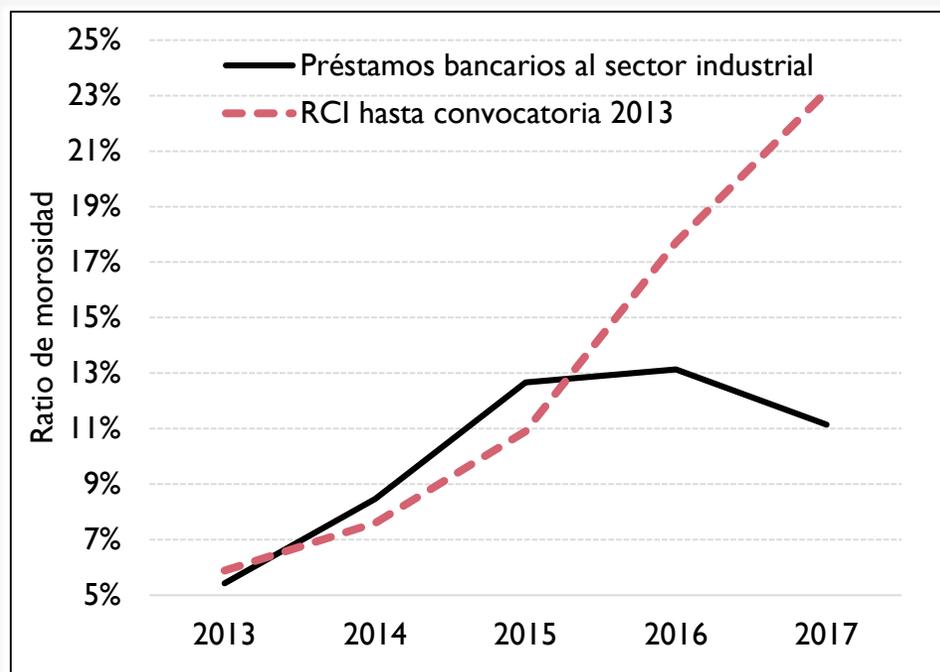
1. Descripción del Programa
2. Tareas realizadas
3. Hallazgos
  1. Impacto
  2. Coste
  3. Alcance
  4. Estrategia
  5. Gestión
4. Propuestas

## ¿Cómo se gestiona el riesgo de impago?

El crédito en mora es relativamente alto, llegando a alcanzar el 23% del saldo vivo. La recuperación es baja, solo un 2% (por año) del crédito en mora<sup>1</sup>.

La falta de uso de la Central de Información de Riesgos del BdE y el desembolso total al inicio podrían estar contribuyendo al aumento de la morosidad

La cantidad derivada a fase de cobro ejecutivo por la AEAT es mínima



<sup>1</sup> No se incluye en el cómputo las convocatorias 2014-2016 por estar todavía parcialmente en fase de carencia.

- 1. Descripción del Programa
- 2. Tareas realizadas
- 3. Hallazgos
  - 1. Impacto
  - 2. Coste
  - 3. Alcance
  - 4. Estrategia
  - 5. Gestión
- 4. Propuestas

## ¿Qué propone la AIReF?

Que el programa no continúe en su definición y estado actual

### Razones:

Impacto Económico	Alcance y alineación con objetivos	Demanda	Coste
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Efecto nulo en variables de rentabilidad y financieras</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Marco estratégico indefinido, sin identificación de necesidades ni cuantificación de objetivos.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Programa en recesión en los últimos años, con altas tasas de concesión</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Elevado coste de mora Probablemente también de gestión, pero costes ocultos</li> </ul>
 <ul style="list-style-type: none"> <li>Sólo en el corto plazo efecto en empleo e inversión</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumento de tamaño limitado para conseguir impacto relevante</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de “hueco de Mercado” para un instrumento de financiación</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Inflexibilidad del modelo actual para gestionar carteras de préstamos empresariales</li> </ul>

Se considera necesaria una redefinición del **encaje estratégico del programa:**

- definiendo los **objetivos** a los que deba dar respuesta,
- su configuración como **instrumento** y
- redefinir el **modelo de gestión**.

