



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española

Spending Review 2018-2021. Fase III

División de Evaluación del Gasto Público de la AIREF

1

Introducción: Objetivo, alcance, metodología y datos

2

Bloque 1: Apoyo financiero a sectores productivos

- Caracterización del modelo
- Hallazgos y propuestas

3

Bloque 2: Apoyo financiero a la internacionalización

- Caracterización del modelo
- Hallazgos y propuestas

1

Introducción: Objetivo, alcance, metodología y datos

Objetivo y estructura

ANTECEDENTES

Hasta ahora, con la excepción de la evaluación de REINDUS y FONPRODE, las evaluaciones de la AIReF se habían centrado en el **gasto no financiero**.

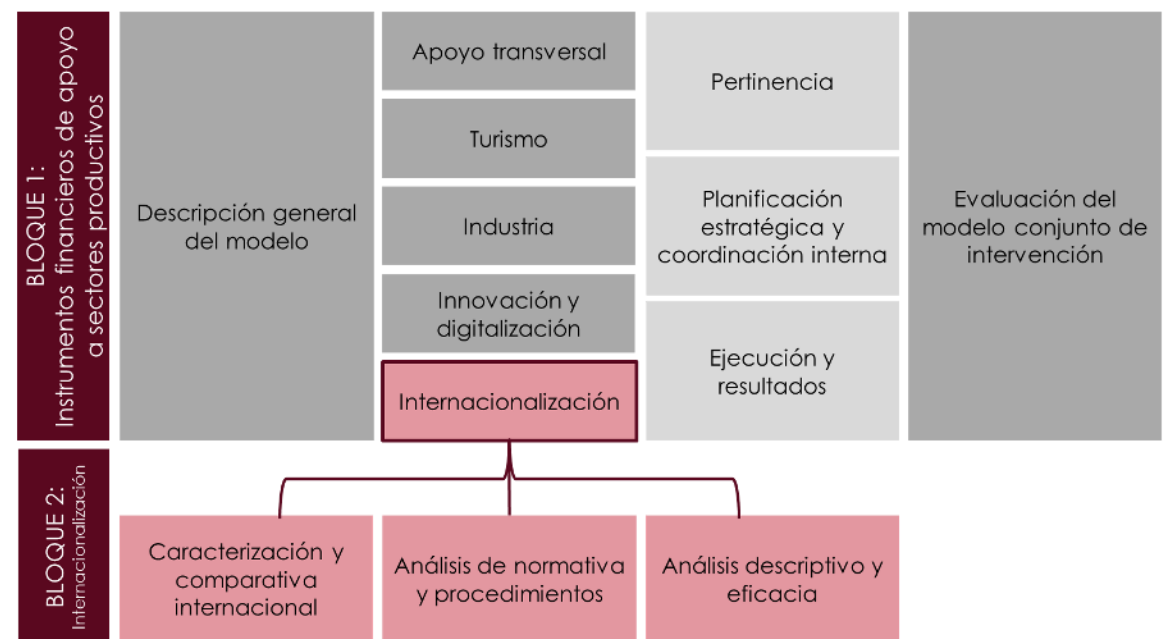
OBJETIVO

En esta ocasión, el objetivo ha sido evaluar la **pertinencia, coherencia y desempeño** de operaciones financieras impulsadas por el sector público **que sirven de instrumento contracíclico o mitigan fallos de mercado de naturaleza estructural vinculados a problemas de información**.

PERÍMETRO DE ESTUDIO

Instrumentos financieros del período **2010 a 2019** gestionados por 9 agentes: **ICO, CERSA, CDTI, ENISA, CESCE, COFIDES, SGIPIYME, SEC y SET**.

ESQUEMA DE LA EVALUACIÓN



Datos y metodologías

ALCANCE CUANTITATIVO

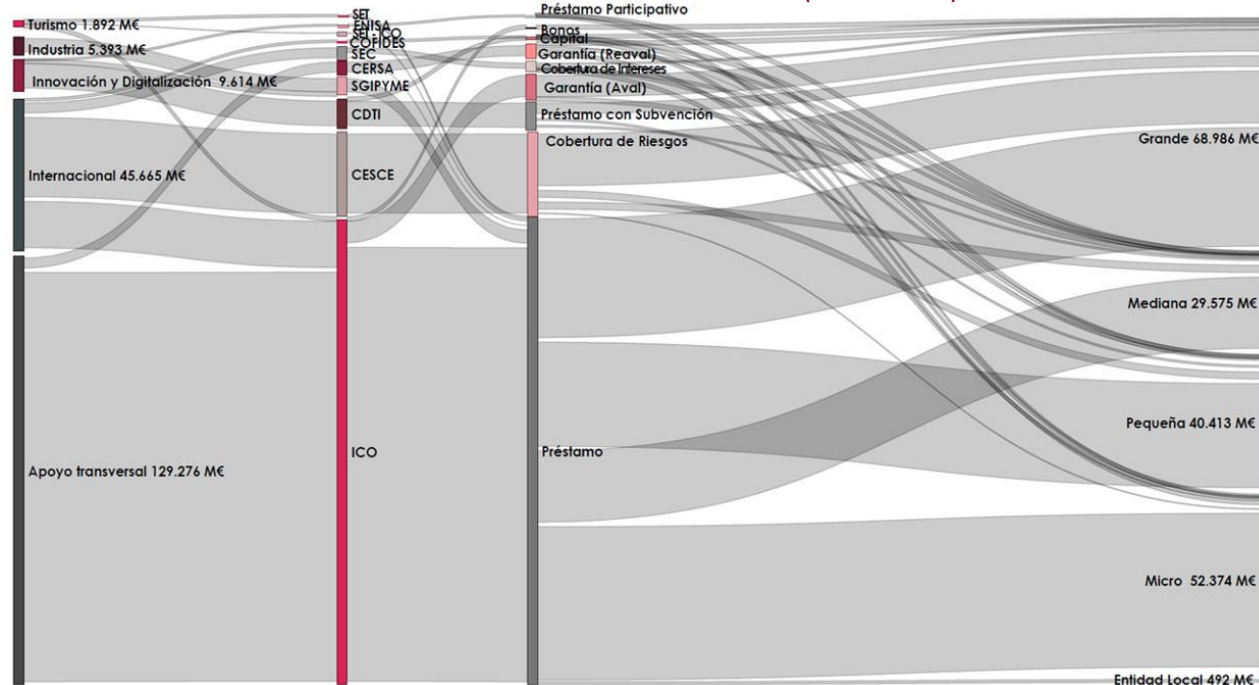
Se han evaluado instrumentos financieros que han movilizado más de **200.000 M€** de apoyo público en el período 2010-2019 (casi **15.000 M€** en el año 2019).

METODOLOGÍA

Análisis cualitativo: Análisis documental, entrevistas estructuradas a agentes gestores y stakeholders, y encuestas a potenciales empresas beneficiarias, entidades financieras y agentes regionales.

Análisis cuantitativo: Estadísticas descriptivas de la información recibida por los agentes y de fuentes públicas, y análisis causal contrafactual cuando la disponibilidad de información lo ha permitido.

MONEYMAP DE LA EVALUACIÓN (2010-2019)



Fuente: AIReF a partir de los microdatos de las entidades.

Datos y metodologías

INFORMACIÓN Y DATOS

Información cuantitativa: para la elaboración de esta evaluación se ha construido una nueva gran base de datos que incluye la información de todos los préstamos concedidos por todos los agentes financieros entre 2010 y 2019 y se ha fusionado con los microdatos de la central de balances de las empresas del Banco de España y con las exportaciones del departamento de aduanas de la Agencia Tributaria para el caso de los instrumentos para la internacionalización. También contiene la información de las empresas no beneficiarias.

Esta base de datos puede ser el inicio de un gran repositorio centralizado de operaciones de instrumentos de la AGE, y ha requerido la elaboración de un **convenio** entre los agentes financieros de apoyo a la internacionalización, la agencia tributaria, el banco de España y la AIReF, publicado en BOE el **14 de abril de 2023**.

Información cualitativa remitida por las agencias gestoras (memorias de actividad, regulación aplicable, normativa interna, guías operativas, etc).

BASE DE DATOS IIFF + CONVENIO (BOE 14 ABRIL 2023) PARA FUSIÓN INTERNACIONALIZACIÓN + AEAT + BE



Fuente: AIReF.

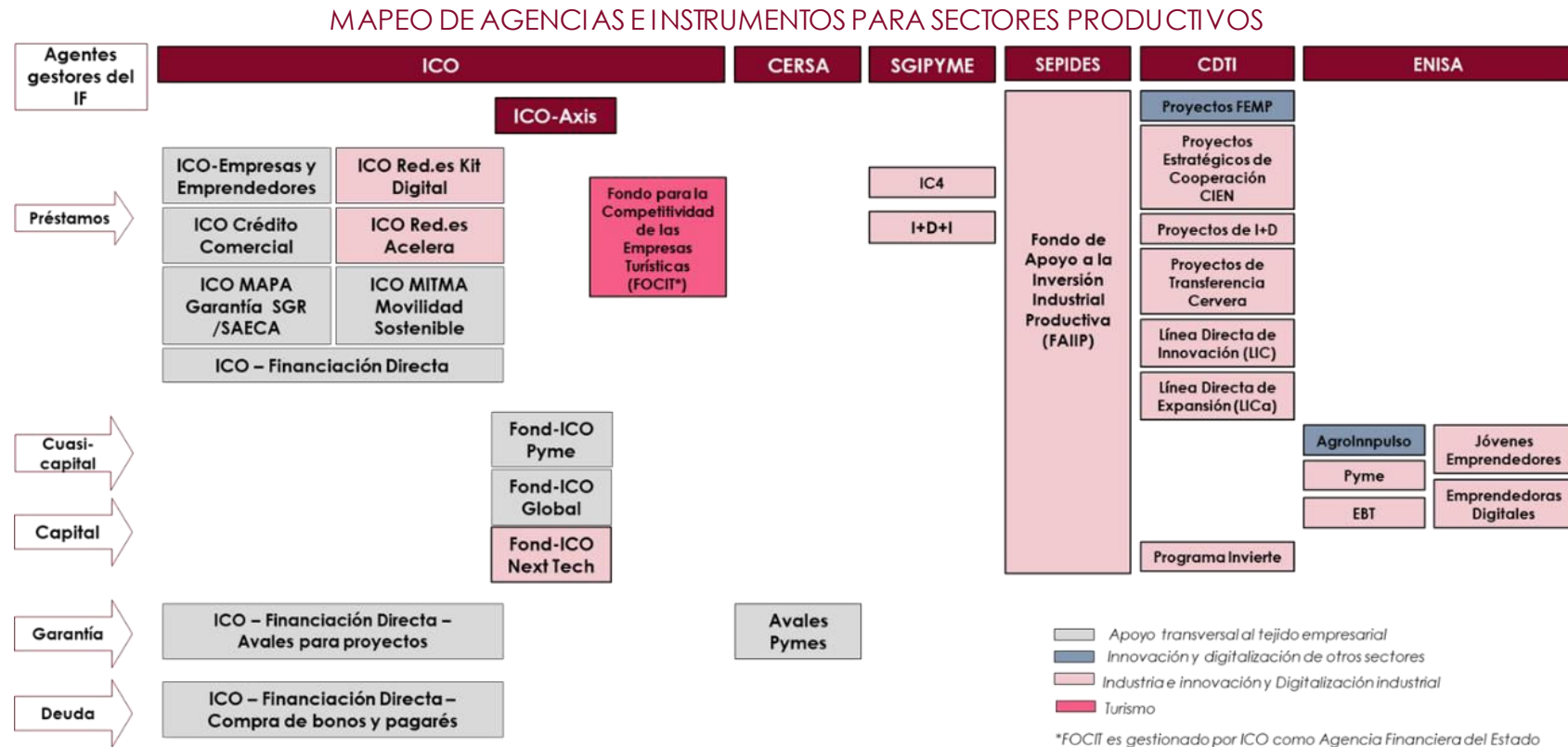
2

Bloque 1: Apoyo financiero a los sectores productivos

Caracterización del modelo

Bloque 1: Caracterización del apoyo financiero a sectores productivos

- El apoyo financiero oficial a sectores productivos en España presenta un **modelo de ventanilla múltiple**.
 - Actualmente existe un entramado complejo de **6 agentes** gestionando **27 instrumentos financieros** de apoyo a sectores productivos (excluyendo internacionalización).



Fuente: AIReF.

Bloque 1: Caracterización del apoyo financiero a sectores productivos

- Existe un **trade-off** entre el modelo multi-agencia (modelos España) y una agencia única.
 - Desplazarse a lo largo de esa dimensión permite corregir problemas de coordinación y visibilidad, pero supone costes en términos de especialización.

Tipología de agentes financieros

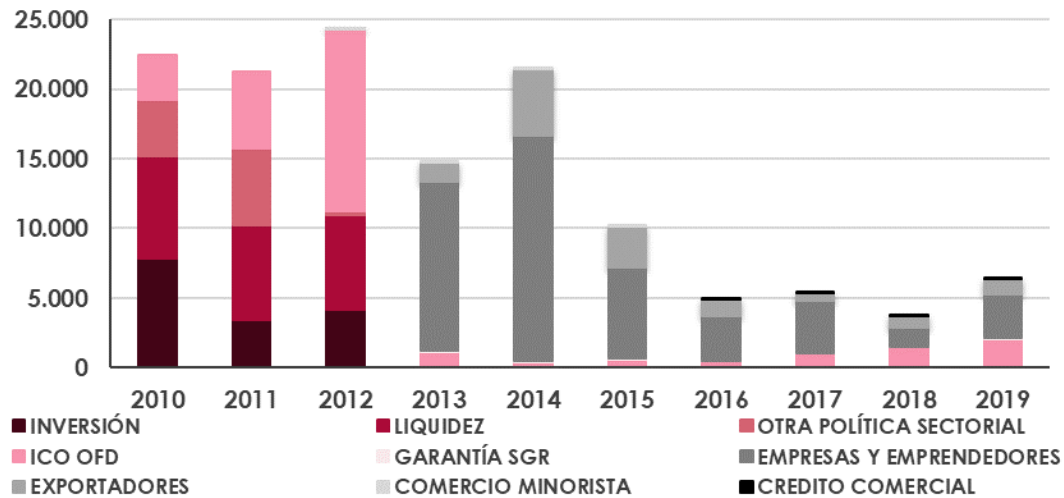


Fuente: AReF.

Bloque 1: Caracterización del apoyo financiero a sectores productivos

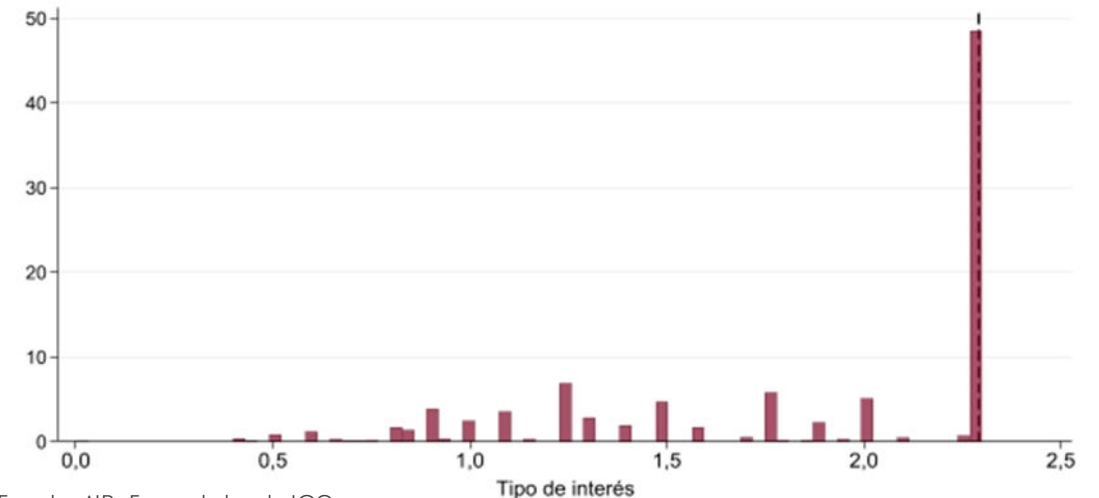
- Existe un peso dominante del **ICO** tanto en número de instrumentos gestionados (11) como en volumen de financiación concedida en apoyo a sectores productivos:
 - En el período 2010-19 concedió financiación para el apoyo a sectores productivos por importe de 124.000 M€ en 1,5 millones de operaciones (84% de la financiación total concedida). Incluyendo el apoyo a la internacionalización concedió 144.000 M€ (70% del total).
 - En el momento de mayores necesidades de liquidez (2010-2012) inyectó en la economía algo más de 67.000 M€.
- Su principal instrumento es la **línea de mediación**, que consiste en el fondeo a entidades financieras para la concesión de financiación a empresas. El riesgo de crédito lo asume la entidad financiera (a excepción de la línea ICO Liquidez).
 - Permite una gran capilaridad al utilizar la red comercial de las entidades financieras.
 - Ha permitido reducir el coste de la financiación a las empresas (acumulación en torno a un tipo de interés).

EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE ACTIVIDAD DE LOS II. FF. DE ICO POR LÍNEA (M€)



Fuente: AIReF.

DISTRIBUCIÓN DEL TIPO DE INTERÉS EN MEDIACIÓN DE ICO CRÉDITO COMERCIAL (2019)

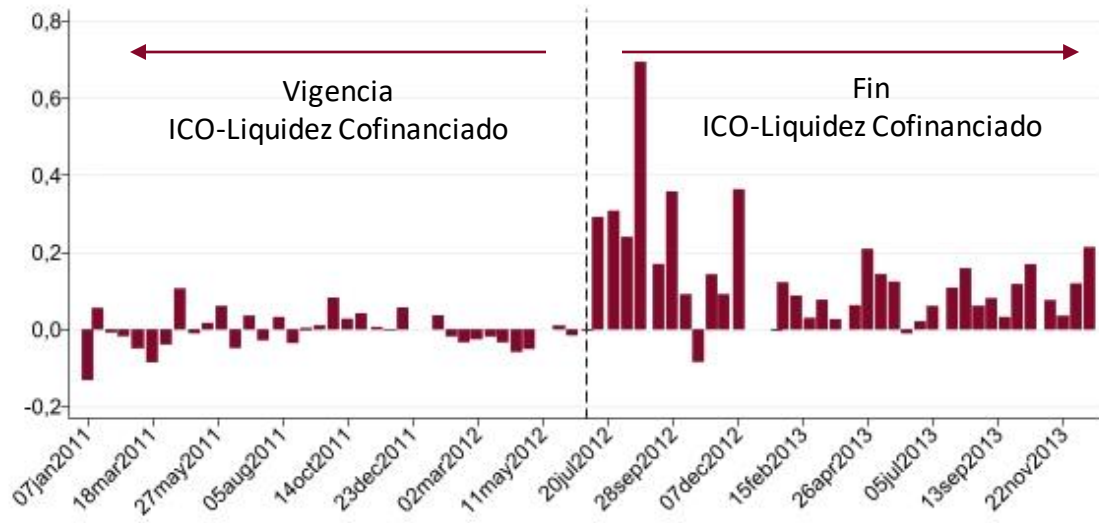


Fuente: AIReF con datos de ICO.

Bloque 1: Caracterización del apoyo financiero a sectores productivos

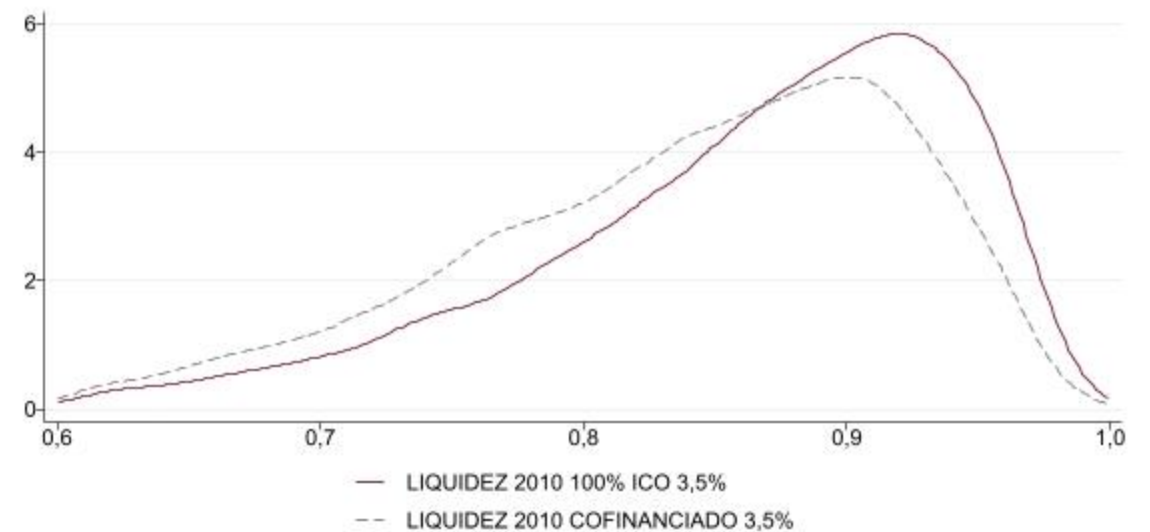
- El modelo de mediación plantea un **trade-off entre eficiencia y control**:
 - Eficiencia: Mayor llegada a la empresa con unos medios propios limitados.
 - Control: La decisión sobre la concesión de la financiación reside en última instancia en la entidad financiera, por lo que una mayor aversión al riesgo en fases bajas limita su alcance.
- **El coste en términos de control se ha puesto de manifiesto en los momentos bajos del ciclo** (crisis financiera):
 - Un modelo de fondeo sin asunción de riesgo limita el acceso a empresas con menor solvencia y expone a la Administración al problema del principal-agente (requiere el diseño de un mecanismo de incentivos adecuado).
 - Un modelo de fondeo con asunción de riesgo requiere de abundantes medios para la valoración del riesgo de las operaciones y de un análisis coste-beneficio de la intervención.

RATIO DE SOLVENCIA MEDIA A CORTO PLAZO DE LAS EMPRESAS BENEFICIARIAS



Fuente: AIReF con datos de ICO.

MODELO DE PROBABILIDAD DE SUPERVIVENCIA



Fuente: AIReF con datos de ICO.

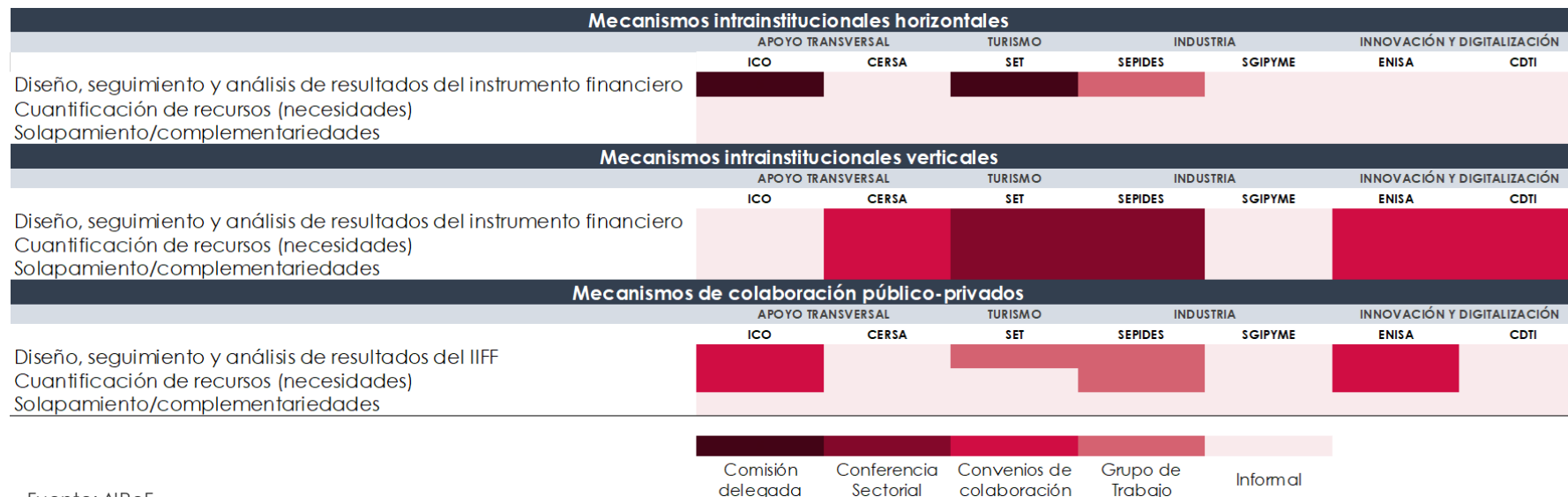
Hallazgos y propuestas

Déficit de coordinación entre agencias

HALLAZGOS

- Existe un **déficit de coordinación** entre las agencias que gestionan los instrumentos financieros para el apoyo a sectores productivos.
- La mayor parte de mecanismos de coordinación intrainstitucional a nivel horizontal son **informales** (CERSA, CDTI, ENISA, SGIPYME). Tan sólo los instrumentos de ICO y Turismo deben ser aprobados por un órgano interministerial (CDGAE y Comisión Interministerial de Turismo respectivamente).
- La ausencia de mecanismos de gobernanza operativos para el diseño de los instrumentos y para el análisis de sus resultados conlleva un **riesgo de solapamiento** elevado (Ejemplo: instrumentos de SGIPYME e instrumentos de CDTI).

MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS AGENCIAS GESTORAS



Fuente: AIReF.

Déficit de coordinación entre agencias

HALLAZGOS

- Existe un **déficit de coordinación** entre las agencias que gestionan los instrumentos financieros para el apoyo a sectores productivos.
- La mayor parte de mecanismos de coordinación intrainstitucional a nivel horizontal son **informales** (CERSA, CDTI, ENISA, SGIPYME). Tan sólo los instrumentos de ICO y Turismo deben ser aprobados por un órgano interministerial (CDGAE y Comisión Interministerial de Turismo respectivamente).
- La ausencia de mecanismos de gobernanza operativos para el diseño de los instrumentos y para el análisis de sus resultados conlleva un **riesgo de solapamiento** elevado (Ejemplo: instrumentos de SGIPYME e instrumentos de CDTI).

PROPUESTAS

- **Poner en marcha un mecanismo de coordinación de instrumentos financieros**, bajo la fórmula de Grupo Interministerial o Comité de Instrumentos Financieros, que asuma la valoración estratégica de la oferta de apoyo público actual en su conjunto, y permita:
 - dotar de un mapeo actualizado de instrumentos,
 - llevar a cabo un proceso de valoración centralizado donde se contraste la adecuación de los nuevos instrumentos financieros,
 - maximizar las sinergias del modelo a nivel vertical (AGE-CCAA) y horizontal (inter-agentes AGE),
 - evitar solapamientos o problemas de invasión competencial.

Descoordinación en la planificación de instrumentos

HALLAZGOS

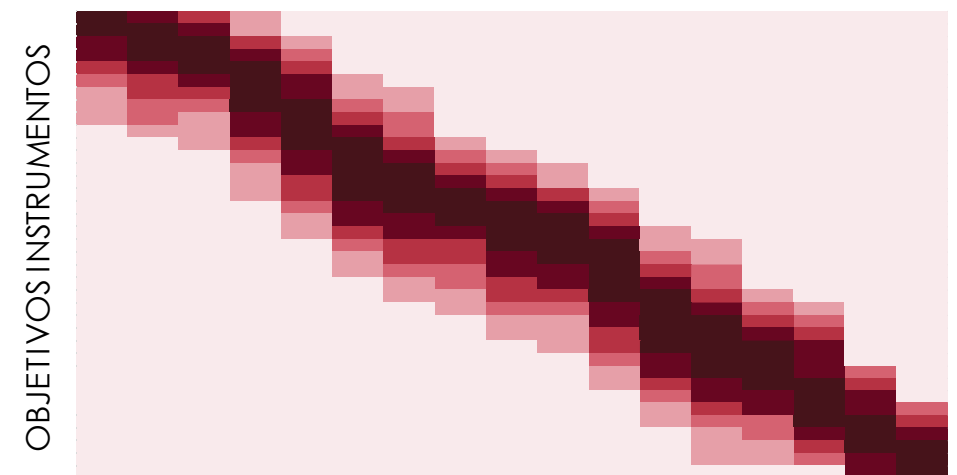
- Las agencias **elaboran sus Planes Estratégicos de forma independiente** sin tener en cuenta instrumentos existentes de otras agencias.
- Esta **planificación descoordinada** de instrumentos provoca:
 - **Fallos de eficacia:** Objetivos sectoriales **no cubiertos** por ningún instrumento.
 - **Fallos de eficiencia:** Objetivos sectoriales cubiertos por varios instrumentos a la vez, dando lugar a **solapamientos**
 - **Conflicto competencial con CC.AA.** (turismo).
- No existe ninguna instancia que **supervise** la planificación de instrumentos en su conjunto y **verifique su coherencia** con el resto de la política económica.

ESCENARIO INDESEABLE DE COHERENCIA INTERNA DE INSTRUMENTOS
OBJETIVOS SECTORIALES



Modelo ineficaz, incoherente e ineficiente

ESCENARIO DESEABLE DE COHERENCIA INTERNA DE INSTRUMENTOS
OBJETIVOS SECTORIALES



Modelo eficaz, coherente y eficiente

Fuente: AIReF.

Descoordinación en la planificación de instrumentos

HALLAZGOS

- Las agencias **elaboran sus Planes Estratégicos de forma independiente** sin tener en cuenta instrumentos existentes de otras agencias.
- Esta **planificación descoordinada** de instrumentos provoca:
 - Fallos de eficacia:** Objetivos sectoriales **no cubiertos** por ningún instrumento.
 - Fallos de eficiencia:** Objetivos sectoriales cubiertos por varios instrumentos a la vez, dando lugar a **solapamientos**
 - Conflicto competencial con CC.AA.** (turismo).
- No existe ninguna instancia que **supervise** la planificación de instrumentos en su conjunto y **verifique su coherencia** con el resto de la política económica.

MAPA DE COHERENCIA INTERNA DE LOS INSTRUMENTOS DE INDUSTRIA

	CONECTADA 4.0			DG NPE 2030			BASES PACTO POR LA INDUSTRIA 2022							
	OG1	OG2	OG3	OG1	OG2	OG3	OG1	EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 8	
FAIIP, EE1, Desarrollo y competitividad industrial														
EF1, Nuevas actividades productivas														
EF2, Cambio de localización														
EF3, Modernización líneas de producción (Tecnología IC 4.0 / S, medioambiental)														
IC4, EE1, Transformación digital empresarial (2016)														
OE 2 Sostenibilidad medioambiental (2021)														
EF1, Proyecto Investigación industrial / Desarrollo experimental														
EF2, Proyecto Innovación organización / procesos (antes 2021)														
Línea Activa-Pyme														
Línea Activa-Grandes Implementaciones														
IDI, EE1 Mejora competitividad a través de I+D+i (2019)														
EF1 Investigación, desarrollo e innovación (organización y procesos) (2019)														
EE1 Incentivar innovación y sostenibilidad (2021)														
Línea I+D+i (2021)														
Línea innovación en sostenibilidad y eficiencia energética (2021)														

Fuente: AIReF.

Descoordinación en la planificación de instrumentos

HALLAZGOS

- Las agencias **elaboran sus Planes Estratégicos de forma independiente** sin tener en cuenta instrumentos existentes de otras agencias.
- Esta **planificación descoordinada** de instrumentos provoca:
 - **Fallos de eficacia:** Objetivos sectoriales **no cubiertos** por ningún instrumento.
 - **Fallos de eficiencia:** Objetivos sectoriales cubiertos por varios instrumentos a la vez, dando lugar a **solapamientos**
 - **Conflicto competencial con CC.AA.** (turismo).
- No existe ninguna instancia que **supervise** la planificación de instrumentos en su conjunto y **verifique su coherencia** con el resto de la política económica.

PROPUESTAS

- **Elaborar un Plan Estratégico General de Instrumentos Financieros** a medio plazo, que coordine toda la oferta de instrumentos financieros vigente.
 - El Plan debe incorporar un sistema de evaluación integral de los objetivos generales y específicos y de cada uno de los instrumentos que se integren en el mismo.
 - El plan debe permitir:
 - Mejor alineación de los instrumentos a los objetivos de política general,
 - Mejor conocimiento del mapa de instrumentos financieros, para evitar solapamientos y duplicidades,
 - Mejor identificación de los agentes gestores más apropiados para la gestión de un instrumento,
 - Mejor definición de los instrumentos (establecimiento de objetivos, indicadores).

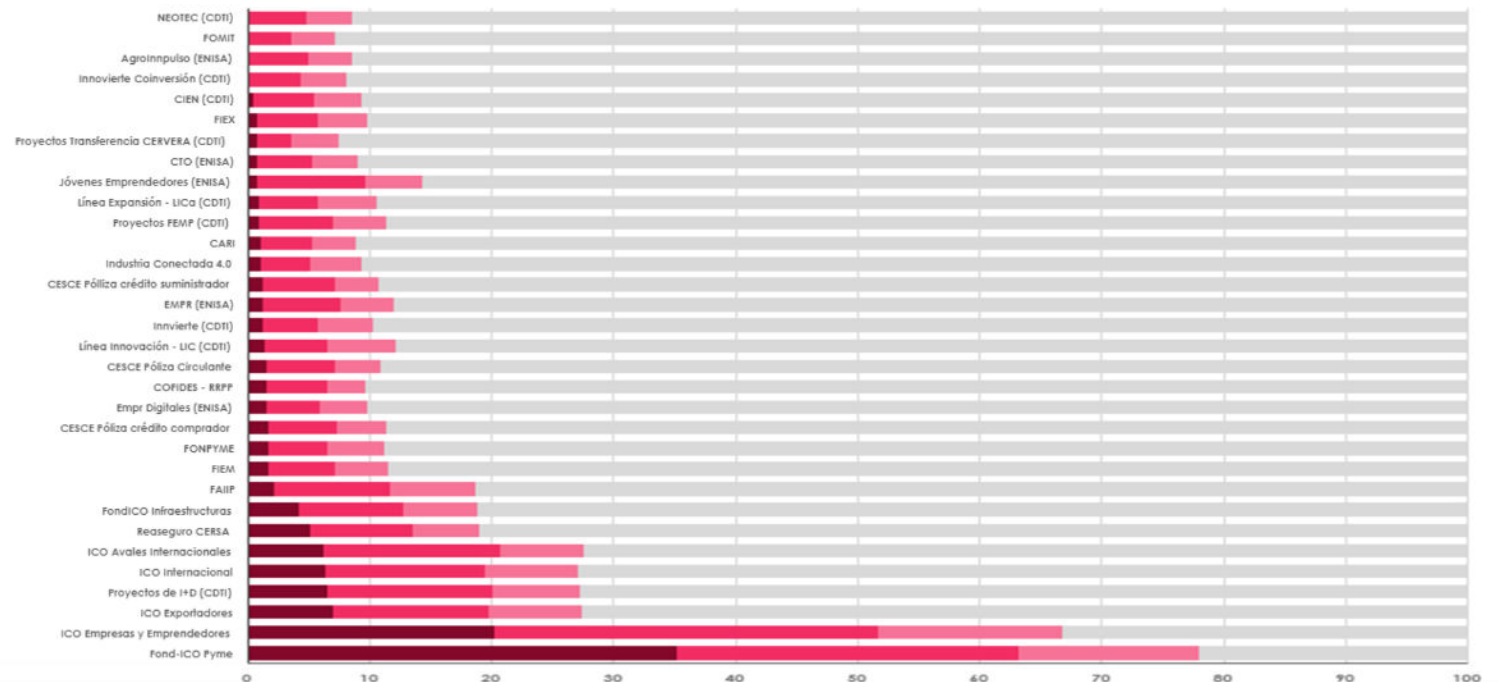
Falta de visibilidad de la oferta de instrumentos financieros

HALLAZGOS

- El modelo de **ventanilla múltiple dificulta la visibilidad del conjunto de instrumentos**, limitando el alcance de la intervención.
- Las empresas muestran un **escaso conocimiento** de los instrumentos disponibles (a excepción de Fond-Ico Pyme e ICO Empresa y Emprendedores):
 - El 83% de las empresas encuestadas no conocen los instrumentos y menos del 4% los conocen y los han utilizado.
 - Este desconocimiento se acrecienta en pymes, con pocos recursos humanos especializados.
 - Este problema genera un ecosistema de agentes tramitadores paralelos que supone un coste adicional a las empresas.
- En países de nuestro entorno existen **portales que centralizan la información** de distintos agentes e instrumentos.
 - En España sólo la Plataforma PYME realiza una tarea similar, aunque limitada en su alcance (escasa coordinación y pocos medios asignados).

CONOCIMIENTO DE LA OFERTA PÚBLICA DE II. FF.

- Lo conozco y lo he utilizado
- Lo conozco pero no se adapta a mis necesidades
- Lo conozco, no lo he utilizado
- No lo conozco



Fuente: AIReF

Falta de visibilidad de la oferta de instrumentos financieros

HALLAZGOS

- El modelo de **ventanilla múltiple dificulta la visibilidad del conjunto de instrumentos**, limitando el alcance de la intervención.
- Las empresas muestran un **escaso conocimiento** de los instrumentos disponibles (a excepción de Fond-Ico Pyme e ICO Empresa y Emprendedores):
 - El 83% de las empresas encuestadas no conocen los instrumentos y menos del 4% los conocen y los han utilizado.
 - Este desconocimiento se acrecienta en pymes, con pocos recursos humanos especializados.
 - Este problema genera un ecosistema de agentes tramitadores paralelos que supone un coste adicional a las empresas.
- En países de nuestro entorno existen **portales que centralizan la información** de distintos agentes e instrumentos.
 - En España sólo la Plataforma PYME realiza una tarea similar, aunque limitada en su alcance (escasa coordinación y pocos medios asignados).

PROPUESTAS

- **Crear un Portal Financiero para facilitar la difusión de los instrumentos financieros** que actúe como ventanilla única ante las empresas beneficiarias.
 - Este portal integrador debe **englobar todos los instrumentos financieros**, independientemente del ámbito al que se dirijan
 - El portal debe incorporar **herramientas de autodiagnóstico previo** para guiar a las empresas hacia los instrumentos que les resulten más interesantes
 - El portal puede suponer una plataforma para proporcionar **formación y asesoramiento** a las empresas potencialmente beneficiarias (desde repositorio de datos e informes a aula virtual con cursos de formación)
 - El portal sería la entrada, en última instancia, a la **tramitación de las solicitudes** de los instrumentos

Ausencia de un repositorio de información común

HALLAZGOS

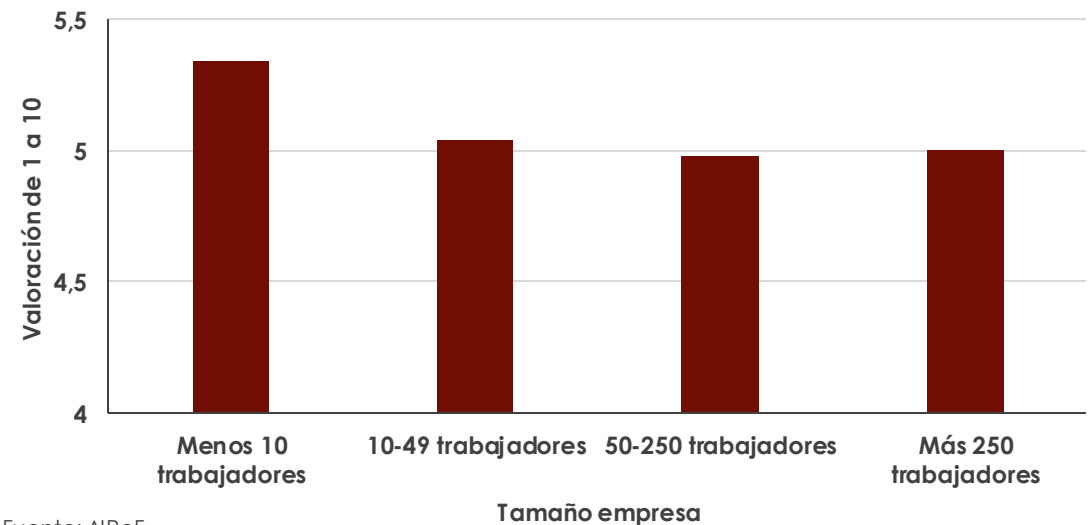
- **No existe un repositorio de información común** a todas las agencias gestoras de instrumentos.
 - Las agencias no comparten información sobre su actividad y empresas beneficiarias, si bien buena parte de la información requerida por cada una de ellas es común.
 - La ausencia de una base de datos común da lugar a:
 - **Duplicidades y dificultad de seguimiento** y coordinación en la administración.
 - **Mayores costes administrativos** para las empresas.
- El principal **reto** de esta evaluación ha sido la recopilación y homogeneización de la información por parte de los distintos agentes gestores (las categorías de datos y su usabilidad son heterogéneas entre agencias).

DOCUMENTACIÓN EXIGIDA POR LOS AGENTES A LAS EMPRESAS

Documentación legal de la empresa	ENISA	CDTI	SGIPYME	SEPIDES
Razón social	✓	✓	✓	✓
NIF empresa	✓	✓	✓	✓
Domicilio social	✓	✓	✓	✓
Información del representante (Nombre y apellidos, DNI)	✓	✓	✓	✓
Información de la empresa (fecha de constitución, CNAE, actividad (producto y proceso), Domicilio fiscal)	✓	✓	✓	✓
Acreditación válida de poder de los firmantes de la solicitud	✓	✓	✓	✓
Tarjeta de Identificación Fiscal	✓	✓	✓	✓
Escritura de constitución y documentación legal que permita acreditar la evolución de la composición del capital.	✓	✓	✓	✓
Acta de titularidad real	✓	✓	✓	✓
Modelo de Declaración Responsable.	✓	✓	✓	✓
Certificado de situación censal expedido por la AEAT	✓	✓	✓	✓
Cuentas anuales consolidadas	✓	✓	✓	✓
Declaraciones periódicas del IVA			✓	✓
CIRBE de cierre del último ejercicio y último CIRBE a disposición (de menos de 3 meses de antigüedad)			✓	✓
Documentación justificativa del régimen de uso del establecimiento afecto a las actuaciones				✓
Documentación para la inversión				
Estructura de gestión	✓	✓	✓	✓
Estructura de propiedad, societaria y de grupo	✓	✓	✓	✓
Análisis del mercado e impacto de la inversión	✓	✓	✓	✓
Memoria explicativa	✓	✓	✓	✓
Seguimiento de la Evolución del Accionariado, de Pool Financiero, de identificación de contratos con clientes/ proveedores y de identificación de facturas de conceptos ya ejecutados del presupuesto del proyecto	✓	✓	✓	✓

Fuente: AIReF.

VALORACIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS EN EL USO DE IIF PÚBLICOS



Fuente: AIReF.

Ausencia de un repositorio de información común

HALLAZGOS

- **No existe un repositorio de información común** a todas las agencias gestoras de instrumentos.
 - Las agencias no comparten información sobre su actividad y empresas beneficiarias, si bien buena parte de la información requerida por cada una de ellas es común .
 - La ausencia de una base de datos común da lugar a:
 - **Duplicidades y dificultad de seguimiento** y coordinación en la administración.
 - **Mayores costes administrativos** para las empresas.
- El principal **reto** de esta evaluación ha sido la recopilación y homogeneización de la información por parte de los distintos agentes gestores (las categorías de datos y su usabilidad son heterogéneas entre agencias).

PROPUESTAS

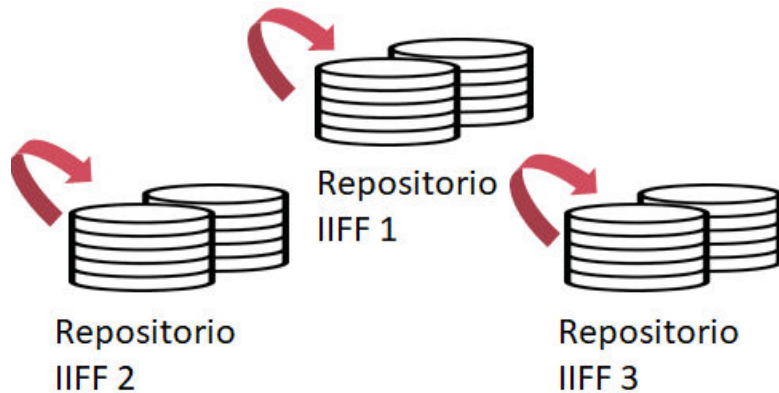
- **Crear un repositorio centralizado de operaciones de instrumentos financieros de la AGE**, nutrido con la información aportada por las agencias gestoras de instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos, que permita:
 - Identificar la oferta conjunta de instrumentos y analizar su coherencia y detección de solapamientos o puntos ciegos del sistema.
 - Conocer la tipología de beneficiarios y su grado de repetición.
 - Valorar el riesgo directo e indirecto asumido por cada entidad promotora y cuantificar el riesgo el asumido por la AGE en su conjunto.
 - Facilitar las evaluaciones de eficacia, eficiencia e impacto del sistema en su conjunto.
- La base de datos construida por la AIReF para esta evaluación puede constituir un punto de partida.

Carencias en el ámbito evaluador

HALLAZGOS

- Existen **carencias en el ámbito evaluador** de los instrumentos:
 - El diseño y puesta en marcha de los instrumentos no se basa en una **evaluación ex ante** que mida el gap de financiación y determine su dotación y vigencia.
 - No se establecen para cada instrumento **objetivos, indicadores y metas** que permitan una satisfactoria evaluación de resultados e impacto.
 - No se sistematizan las **evaluaciones ex post**, o se orientan a análisis de resultados sin un enfoque contrafactual.
 - La información cuantitativa disponible se limita al seguimiento de los retornos de la financiación, pero no se mide el **efecto de la intervención**.

CADA AGENCIA CUENTA CON SU PROPIO REPOSITORIO DE INFORMACIÓN



Fuente: AIReF.

ESTRUCTURA DESEABLE PARA UNA ÓPTIMA EVALUACIÓN DEL CONJUNTO DEL SISTEMA



Fuente: AIReF.

Carencias en el ámbito evaluador

HALLAZGOS

- Existen **carencias en el ámbito evaluador** de los instrumentos:
 - El diseño y puesta en marcha de los instrumentos no se basa en una **evaluación ex ante** que mida el gap de financiación y determine su dotación y vigencia.
 - No se establecen para cada instrumento **objetivos, indicadores y metas** que permitan una satisfactoria evaluación de resultados e impacto.
 - No se sistematizan las **evaluaciones ex post**, o se orientan a análisis de resultados sin un enfoque contrafactual.
 - La información cuantitativa disponible se limita al seguimiento de los retornos de la financiación, pero no se mide el **efecto de la intervención**.

PROPUESTAS

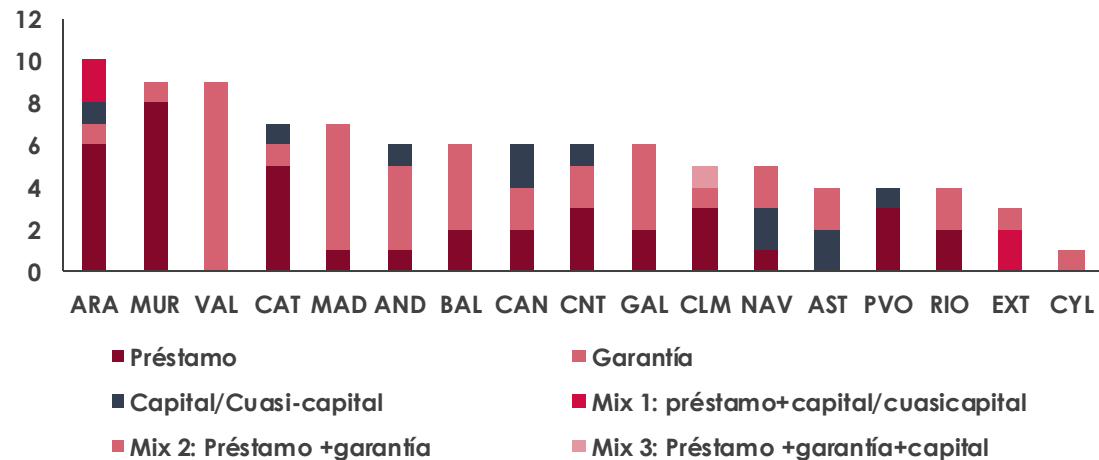
- **Regular la exigencia del establecimiento de las mejores prácticas en materia de evaluación durante todo el ciclo de vida del instrumento financiero**, que cuente con:
 - Una evaluación *ex ante* que permita identificar fallos de mercado, la pertinencia de los instrumentos creados y su óptimo diseño.
 - Un seguimiento continuo de los resultados mediante evaluaciones intermedias realizadas por cada centro gestor mediante el uso de indicadores.
 - Evaluaciones *ex post* realizadas por agentes externos e independientes, que analicen la efectividad, eficacia y eficiencia de la intervención.

Déficit de mecanismos de coordinación vertical

HALLAZGOS

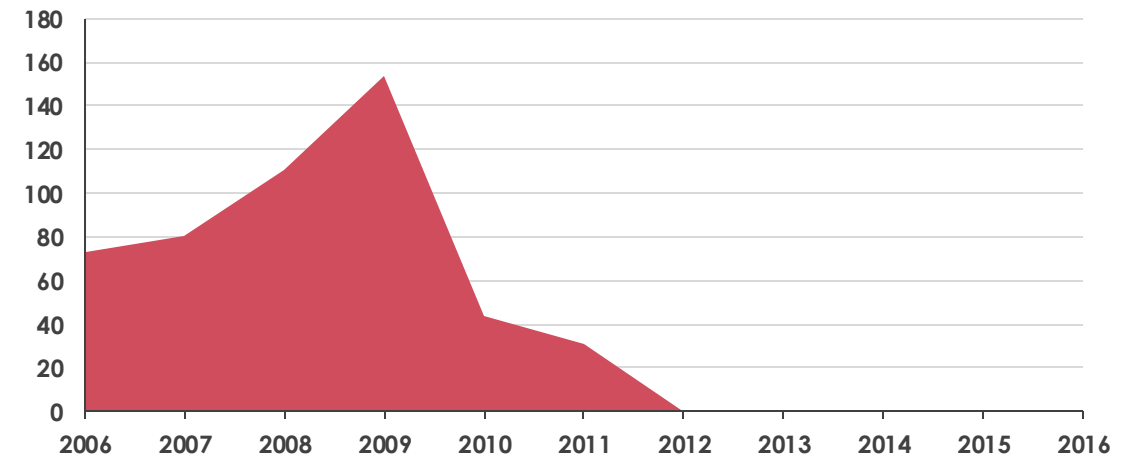
- La AGE y las CC.AA. **carecen de mecanismos formales de coordinación** vertical de sus actuaciones:
 - 118 instrumentos regionales** identificados (mayoritariamente préstamos y garantías).
 - Existen casos de **solapamientos e invasión competencial**:
 - El FOMIT se redefinió en 2009 por invasión competencial de las CC.AA., pero tras ello sólo 4 CC.AA. han puesto en marcha un instrumento financiero similar en el ámbito de turismo.
- Existen iniciativas individuales que constituyen **buenas prácticas** en la búsqueda de complementariedades (CDTI, ENISA, CERSA, ICO, SEPIDES).
- Cuestión relevante por el creciente número y peso de los instrumentos regionales (Fondo de Resiliencia Autonómica).

DISTRIBUCIÓN DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS POR CC.AA. Y TIPOLOGÍA



Fuente: AIReF.

EVOLUCIÓN DEL FLUJO DE FINANCIACIÓN CONCEDIDA POR EL FOMIT



Fuente: AIReF.

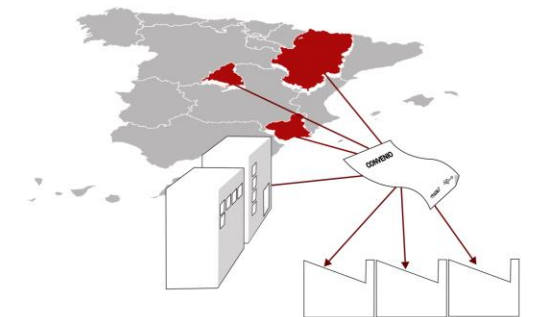
Déficit de mecanismos de coordinación vertical

HALLAZGOS

- La AGE y las CC.AA. **carecen de mecanismos formales de coordinación** vertical de sus actuaciones:
 - **118 instrumentos regionales** identificados (mayoritariamente préstamos y garantías).
 - Existen casos de **solapamientos e invasión competencial**:
 - El FOMIT se redefinió en 2009 por invasión competencial de las CC.AA., pero tras ello sólo 4 CC.AA. han puesto en marcha un instrumento financiero en el ámbito de turismo.
- Existen iniciativas individuales que constituyen **buenas prácticas** en la búsqueda de complementariedades (CDTI, ENISA, CERSA, ICO, SEPIDES).
- Cuestión relevante por el creciente número y peso de los instrumentos regionales (Fondo de Resiliencia Autonómica).

PROPUESTAS

- **Fomentar la suscripción de convenios de colaboración** entre las agencias estatales y las autonómicas para optimizar la coordinación entre ambas, tomando como ejemplo las buenas prácticas ya existentes en la actualidad.
- Los convenios deben perseguir una **coordinación de actuaciones** que permita:
 - Garantizar que el apoyo llega de forma homogénea a todas las empresas.
 - Evitar una oferta solapada de apoyos.
 - Adecuar la escala de los instrumentos con financiación estatal y autonómica.

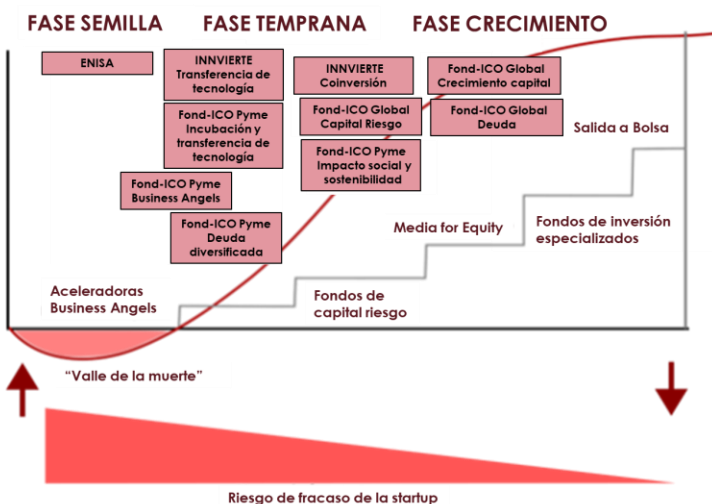


BLOQUE 1: Sector de innovación y digitalización

HALLAZGOS

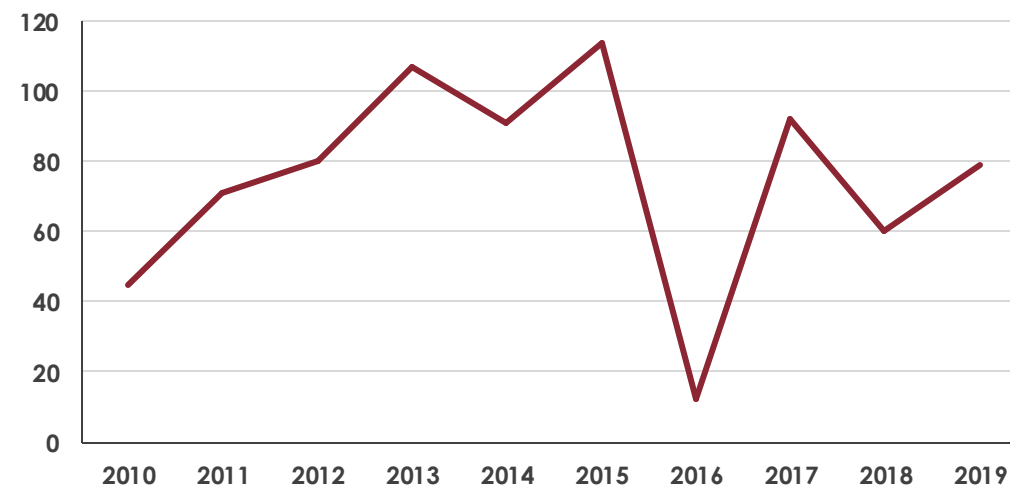
- El apoyo a la innovación cuenta con un **ecosistema de financiación complejo** en el que el tránsito entre las fases iniciales y las finales es el más difícil. En el modelo español las distintas fases se cubren por **distintas entidades e instrumentos**:
 - ENISA y CDTI financian innovación en etapas tempranas priorizando el aspecto técnico.
 - ICO AXIS alcanza mayor escala con un modelo de fondo de fondos en el que se pierde la trazabilidad.
 - No existe suficiente conexión** entre el modelo de apoyo inicial y el sistema de fondos de capital riesgo.
- Instrumentos financieros concebidos para suplir **fallos de mercado estructurales** pero **vinculada a los PGE**, lo que introduce ineficiencias administrativas y condiciona el grado de ejecución del instrumento al ciclo presupuestario:
 - La no disponibilidad de crédito en la AGE en 2016 llevó a ajustar la utilización de la línea EBT de ENISA de una previsión de 20 M€ a una ejecución de 1,7 M€.

OFERTA DE INSTRUMENTOS DE CAPITAL POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS



Fuente: AIReF a partir de <https://robertofraga.es/tipos-de-financiacion-para-emprendedores-y-startups/>.

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA LÍNEA EBT DE ENISA



Fuente: AIReF.

BLOQUE 1: Sector de innovación y digitalización

HALLAZGOS

- El apoyo a la innovación cuenta con un **ecosistema de financiación complejo** en el que el tránsito entre las fases iniciales y las finales es el más difícil. En el modelo español las distintas fases se cubren por **distintas entidades e instrumentos**:
 - ENISA y CDTI financian innovación en etapas tempranas priorizando el aspecto técnico.
 - ICO AXIS alcanza mayor escala con un modelo de fondo de fondos en el que se pierde la trazabilidad.
 - **No existe suficiente conexión** entre el modelo de apoyo inicial y el sistema de fondos de capital riesgo.
- Instrumentos financieros concebidos para suplir **fallos de mercado estructurales** pero **vinculada a los PGE**, lo que introduce ineficiencias administrativas y condiciona el grado de ejecución del instrumento al ciclo presupuestario:
 - La no disponibilidad de crédito en la AGE en 2016 llevó a ajustar la utilización de la línea EBT de ENISA de una previsión de 20 M€ a una ejecución de 1,7 M€.

PROPUESTAS

- **Adecuar la oferta de apoyo financiero al** ciclo de vida de las empresas, para lo que se requiere la coordinación entre los agentes implicados.
 - Se propone hacer **seguimiento de las empresas** en las que los fondos en los que se invierte toman participaciones directas e indirectas, para tener una trazabilidad de las empresas que han recibido apoyo financiero oficial y el resultado de la intervención.
 - Esta adaptación de la oferta de apoyo financiero requiere de la creación de estructuras de **coordinación horizontal y vertical** entre los distintos promotores públicos de inversiones de capital.
- **Adaptar el mecanismo de financiación de ENISA** con el objetivo de aislar su actividad de la incidencia del ciclo presupuestario, mediante la constitución de un fondo sin personalidad jurídica propia, que pueda financiarse con recursos propios autogenerados.

BLOQUE 1: Sector de industria

HALLAZGOS

- Los **Instrumentos gestionados directamente por SGIPYME** (Industria Conectada 4.0 e IDI):
 - Muestran **solapamientos con otros instrumentos** promovidos por otras entidades como CDTI o ICO.
 - Tienen **procedimientos de gestión poco eficientes**, al estar basados en convocatorias públicas de concurrencia competitiva y regidos por la Ley General de Subvenciones.
 - Adolecen de una **falta de recursos humanos especializados**.
- Como resultado, el **grado de ejecución de los instrumentos es muy bajo**.

PROPUESTAS

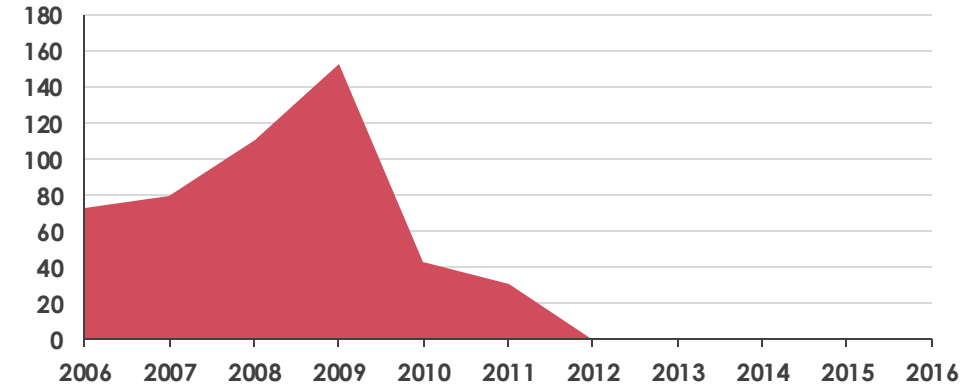
- **Reconsiderar la gestión directa de los programas Industria Conectada 4.0 (IC4) y el programa I+D+i (IDI) por parte de la DGIPYME** y plantear un modelo de intermediación y gestión financiera en base a agentes especializados en esta materia.

BLOQUE 1: Sector de turismo

HALLAZGOS

- Sistema basado en un **procedimiento reglado por la ley general de subvenciones con convocatorias anuales**.
- **No cuenta con una adecuada coordinación** con las comunidades autónomas en una materia de su competencia.
- No dispone de una suficiente **dotación de recursos humanos** especializados.
- Suspensión del uso del instrumento (por conflicto competencial), que permanece **inactivo desde 2012**.

EVOLUCIÓN DEL FLUJO DE FINANCIACIÓN CONCEDIDA POR EL FOMIT



Fuente: AIReF.

PROPUESTAS

- **De continuar, revisar el funcionamiento del FOMIT/FOCIT**, incluyendo:
 - La gestión del fondo debería realizarse con los medios humanos especializados adecuados.
 - Establecer un **procedimiento de convocatoria permanente** contra los fondos disponibles (siguiendo el mismo modelo que utiliza el FAIIP, gestionado por SEPIDES).
 - Crear **mecanismos de coordinación adecuados con las CC.AA.** que eviten conflictos competenciales (p.ej. la aprobación de la orden de bases de la convocatoria en la Conferencia Sectorial correspondiente).

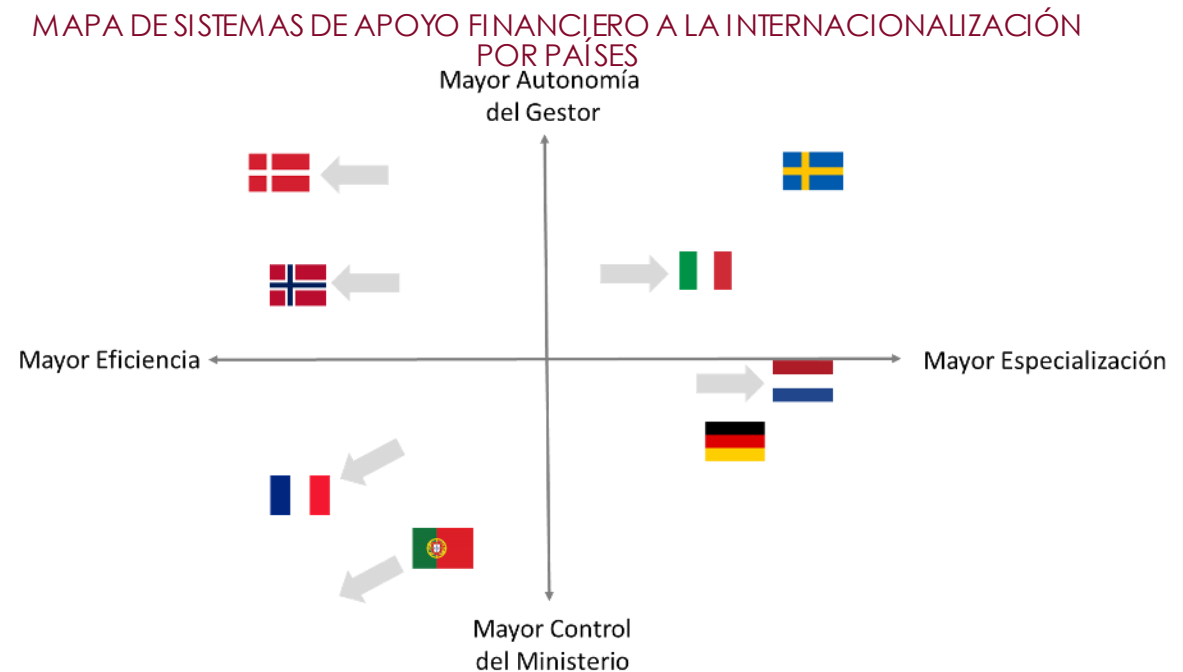
4

Bloque 2: Apoyo financiero a la internacionalización

Caracterización del modelo

Bloque 2: Caracterización del apoyo financiero a la internacionalización

- La **estrategia para la internacionalización plantea unos retos muy ambiciosos** para la economía española, en la que los instrumentos financieros tienen la misión de acompañar a las demás herramientas (promoción, regulación...).
- El apoyo a la internacionalización, a diferencia del resto de instrumentos analizados en este informe, está **condicionado por la estrategia de socios y competidores de otros países**.
 - La **comparativa internacional adopta un papel central**: incluso en ausencia de fallos de mercado: las actuaciones de los demás países afectan al resultado de España.
- Los **modelos de apoyo son múltiples**.
- La **caracterización** de los modelos europeos revela dos dimensiones principales:
 - La **autonomía** del agente gestor.
 - La **especialización** de los agentes (número de agentes e instrumentos).

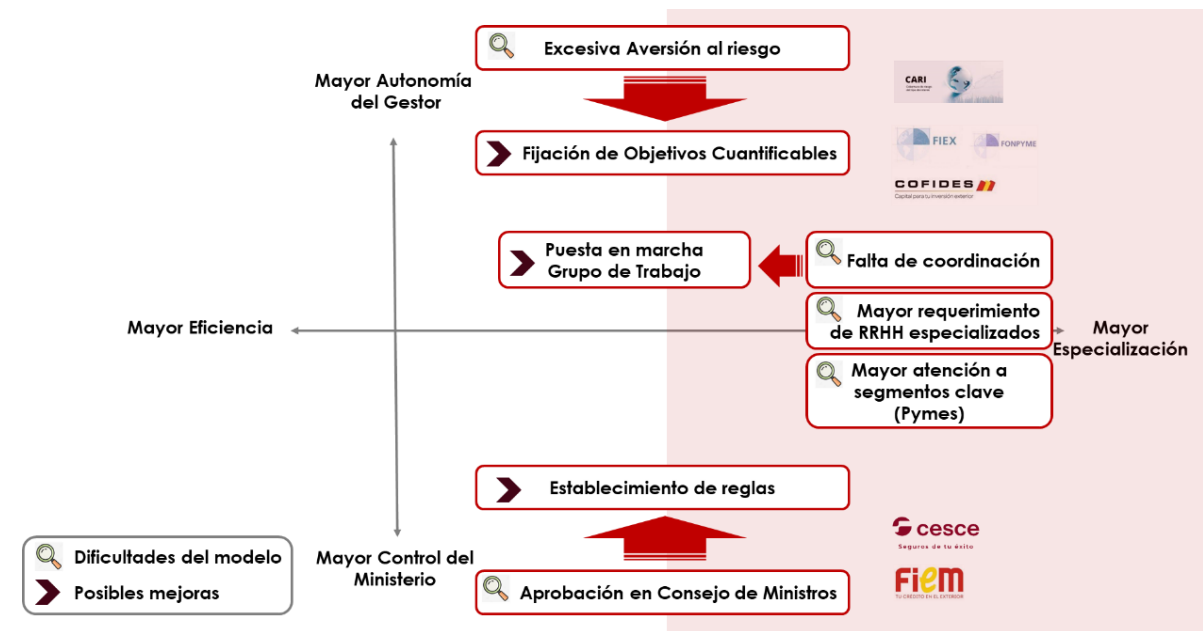


Fuente: AIReF.

Bloque 2: Caracterización del modelo español

- El modelo español **cuenta con elevada especialización**:
 - Existen **múltiples agentes e instrumentos independientes**, que cubren las distintas necesidades con escaso solapamiento.
 - Un modelo extremadamente especializado implica mayores costes frente al modelo de agente único e instrumentos básicos (coordinación, especialización y rigidez de las estructuras...): Estos mayores costes se pueden justificar si las ventajas de la especialización lo compensan. En la práctica, muchos de estos instrumentos solo llegan a unas pocas empresas.
- El modelo español **dispone de instrumentos que cuentan con cierta autonomía y otros con mayor control**:
 - En los instrumentos con mayor autonomía, la **falta de objetivos cuantificables** provoca una excesiva aversión al riesgo y limita su uso: hay incongruencia entre la estrategia y los objetivos operativos.
 - En los instrumentos sometidos a mayor control, los **mecanismos de control**, en ocasiones, **están mal diseñados**: la aprobación por el consejo de ministros limita el número de operaciones.
- El modelo de *boutique* y control directo de muchos instrumentos dificulta que puedan alcanzar una escala importante.

CARACTERIZACIÓN DEL MODELO ESPAÑOL DE APOYO FINANCIERO A LA INTERNACIONALIZACIÓN



Fuente: AIReF.

Hallazgos y propuestas

BLOQUE 2: Excesiva rigidez en algunos mecanismos de aprobación

HALLAZGOS

- El nivel de control en los instrumentos de apoyo oficial a la internacionalización es heterogéneo.
- En particular **FIEM** y el seguro de crédito gestionado por **CESCE**, han podido ver limitada su eficiencia y eficacia por un excesivo control asociado a sus procedimientos, aunque se observan mejoras en los últimos años.
- La falta de autonomía de estos agentes en términos de aprobación, dificultan, en ocasiones, los procedimientos de concesión de la financiación y el cauce de llegada de la tramitación de las operaciones solicitadas.

PROPUESTAS

- **Flexibilizar la capacidad de los agentes gestores para la toma de decisiones** manteniendo la especialización de los mismos:
 - Eliminar el requisito de aprobación de operaciones por CDGAE o Consejo de Ministros para instrumentos gestionados por CESCE y FIEM.
 - Las operaciones deberían aprobarse en un nivel de decisión inferior a partir de unos criterios fijados anualmente por CDGAE.

Bloque 2: Falta de definición de los objetivos operativos

HALLAZGOS

- La normativa (**Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a emprendedores y su internacionalización**) acota y **define claramente los agentes e instrumentos financieros** que componen el sistema español de apoyo a la internacionalización.
- Sin embargo, estos agentes e instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización **carecen** en la planificación sectorial (**Estrategia de Internacionalización de la Empresa Española** y los **Planes de Acción** bianuales) de unos **objetivos claros, medibles y realistas**.
 - En el caso de los fondos FLEX y FONPYME el nivel de autonomía es más elevado, si bien la ausencia de unos objetivos claros vinculados con las prioridades de política económica, limitan el número de operaciones al restringir el nivel de riesgo tolerado.

PROPUESTAS

- **Establecer a los gestores de los instrumentos objetivos de ejecución claros y medibles** en términos de número de operaciones, volumen de financiación, niveles de riesgo, sectores y tipos de empresa vinculados a los objetivos generales de la política de internacionalización, recogidos en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española y los Planes de Acción.

Bloque 2: Déficit de dotación de RRHH especializados en los agentes gestores

HALLAZGOS

- Existe un **déficit de recursos humanos especializados** de prácticamente todos los agentes gestores de los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización.
- En un modelo de gestión directa de los fondos, esta es la **principal restricción** al volumen de operaciones que es posible realizar.
- En un sistema multiagente los recursos humanos tienen que ser **especializados**, lo cual introduce una rigidez adicional en la gestión del capital humano.

PROPUESTAS

- **Dotar de una mayor disponibilidad de recursos humanos a los agentes gestores de instrumentos financieros en el ámbito de la internacionalización** que vaya en línea con la carga de trabajo y con los objetivos de la intervención y con el nivel de especialización requerido.

Bloque 2: Culminación de la coordinación en el ámbito de internacionalización

HALLAZGOS

- La **Estrategia de Internacionalización de la Economía Española** y sucesivos **Planes de Acción bienales** ofrecen importantes **avances en la coordinación** y la participación conjunta de distintos agentes en la toma de decisiones gracias tanto a los mecanismos de coordinación implícita como explícita.
- No obstante, queda pendiente la puesta en marcha de un **Grupo de Trabajo de Instrumentos Financieros en el ámbito de la Internacionalización**, que permita reforzar la coordinación de los instrumentos financieros adscritos a la Secretaría de Estado de Comercio con los del ICO, dependiente del Ministerio de Economía.

PROPUESTAS

- **Poner en marcha del Grupo de Trabajo de Instrumentos Financieros en el ámbito de la ayuda oficial a la internacionalización**, en el marco de las propuestas de coordinación interministerial, tal y como recoge la Estrategia de Internacionalización de la Empresa Española, en el que se pueda reforzar una planificación estratégica común.

Bloque 2: Poco alcance a la pyme y a la empresa sin experiencia exportadora

HALLAZGOS

- El **análisis descriptivo de los datos** procedentes del conjunto de agencias financieras revela:
 - las empresas que acceden a apoyo financiero oficial para la internacionalización son en promedio **mucho más grandes que la media** (más del doble de grandes que las empresas exportadoras que no reciben apoyo).
 - la gran mayoría de empresas que reciben apoyo son **empresas que eran ya previamente exportadoras**.
- Reto pendiente:** Ampliar el universo de empresas exportadoras a pymes y a empresas sin experiencia previa en internacionalización.

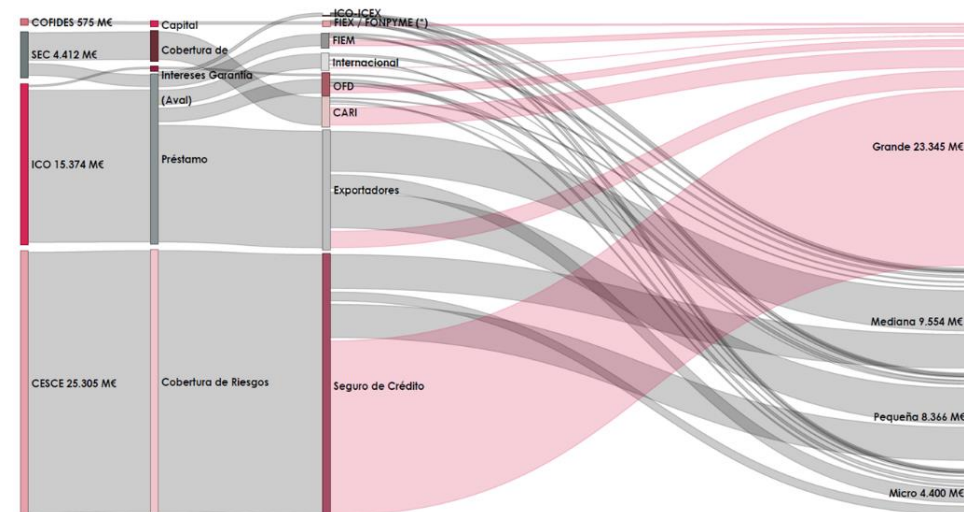
CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS
(POR TAMAÑO Y EXPERIENCIA EXPORTADORA)

	Exportador (últimos 5 años continuadamente)	Exportador (alguna vez en últimos 5 años)	Tamaño de la empresa			
			Grandes	Medianas	Pequeñas	Micro
CARI	87,5	87,5	71,4	14,3	0,0	14,3
CESCE	83,3	98,0	50,9	17,9	22,3	8,9
FIEX	75,0	75,0	100,0	0,0	0,0	0,0
FONPYME	16,7	50,0	50,0	50,0	0,0	0,0
FIEM	80,0	100,0	44,5	22,2	33,3	0,0
ICO	72,6	90,9	12,6	19,9	42,6	24,9
EXPORTADOR SIN APOYO	32,8	75,3	3,2	1,4	10,0	85,4
NO EXPORTADOR	0,1	3,5	2,7	0,7	1,7	94,9

Datos en porcentaje sobre el total de empresas

Fuente: AIREF.

ORIGEN Y DESTINO DEL APOYO FINANCIERO A LA INTERNACIONALIZACIÓN
2010-2019



Fuente: AIREF.

Bloque 2: Poco alcance a la pyme y a la empresa sin experiencia exportadora

HALLAZGOS

- El **análisis descriptivo de los datos** procedentes del conjunto de agencias financieras revela:
 - las empresas que acceden a apoyo financiero oficial para la internacionalización son en promedio **mucho más grandes que la media** (más del doble de grandes que las empresas exportadoras que no reciben apoyo).
 - la gran mayoría de empresas que reciben apoyo son **empresas que eran ya previamente exportadoras**.
- **Reto pendiente:** Ampliar el universo de empresas exportadoras a pymes y a empresas sin experiencia previa en internacionalización.

PROPUESTAS

- **Promover una mayor orientación a la pyme** entre los instrumentos existentes:
 - propiciando una mayor coordinación de los instrumentos dirigidos a pymes,
 - estandarizando requisitos,
 - minimizando costes de gestión para la pyme,
 - considerando la posibilidad de adaptar ciertos instrumentos que hoy en día solo usan grandes empresas para que puedan ser más accesibles a pymes (por ejemplo, CARI).

