

EVALUACIÓN OPERATIVA POR REPROGRAMACIÓN DEL PO FEDER DE EXTREMADURA

Junio de 2011



DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS

Secretaría General de Presupuestos y Gastos

Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. OBJETO DE LA EVALUACIÓN | 3 |
| 2. FUNDAMENTO LEGAL | 3 |
| 3. ANTECEDENTES | 4 |
| 4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PYMES EN ESPAÑA - EXTREMADURA | 5 |
| 4.1. Características de la PYME española | 5 |
| 4.2. El impacto de la crisis sobre las PYME | 6 |
| 4.3. Impacto de la crisis sobre la innovación tecnológica de las empresas | 7 |
| 5. APORTACIONES DEL INFORME ESTRATÉGICO DEL MENR 2009 | 8 |
| 6. REPERCUSIONES DE LA CRISIS SOBRE LOS POS, EN PARTICULAR SOBRE EL EJE 2: DESARROLLO E INNOVACIÓN EMPRESARIAL | 9 |
| 6.1. El Eje 2 y la realidad de las PYME españolas | 10 |
| 7. PROPUESTA DE REPROGRAMACIÓN | 11 |

1. OBJETO DE LA EVALUACIÓN

El presente **informe de evaluación operativa** tiene por objeto elaborar una justificación razonada, en base a datos objetivos del contexto empresarial en el que se desarrolla el PO FEDER de Extremadura, en particular en cuanto al contexto empresarial que afecta directamente a la ejecución del *Eje 2: Desarrollo e innovación empresarial*, presentándose la siguiente propuesta a la Comisión por parte de la Autoridad de Gestión del Ministerio de Economía y Hacienda:

Reprogramación del *Eje 2: Desarrollo e innovación empresarial* del PO FEDER de Extremadura mediante traspaso de fondos de dicho eje – del Programa de Incentivos Regionales- al *Eje 4. Transporte y Energía* –destinados al proyecto del AVE Madrid-Lisboa-

Esta propuesta tiene su justificación en el **drástico cambio experimentado por la situación económica española, y en particular la extremeña**, desde el año 2007 –año en que fueron elaborados los POs-, que compromete seriamente el cumplimiento de los objetivos previstos, salvo acción al respecto.

Así, el principal **motivo** para solicitar la reprogramación del Eje 2 mediante traspaso de fondos al Eje 4 se resume en la dificultad para absorber recursos en los regímenes de ayudas dirigidos a las empresas, en especial las PYMEs, sobre todo en aquellas regiones con una menor capacidad innovadora como son las regiones Convergencia, más afectadas también por la crisis generalizada.

2. FUNDAMENTO LEGAL

El artículo 48.3 del Reglamento 1083/2006, establece dos situaciones específicas en las cuales una evaluación a nivel de los POs (evaluación operativa) debe ser obligatoriamente llevada a cabo:

- a) Cuando el seguimiento de los POs revele una desviación significativa frente a los objetivos fijados en un principio

b) Cuando se presenten propuestas para la revisión de dichos programas conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento (CE) N° 1083/2006, que contempla las siguientes situaciones:

- b.1) Que se hayan producido cambios socioeconómicos importantes
- b.2) Para atender a cambios sustanciales de las prioridades comunitarias, nacionales o regionales
- b.3) En función de la evaluación a que se refiere el artículo 48 o
- b.4) Como consecuencia de dificultades de aplicación.

La presente evaluación operativa se justifica por tanto en base al **artículo 48.3.a)** debido a la existencia de desviaciones significativas frente a los objetivos inicialmente fijados, así como el **artículo 48.3.b)**, *por haberse producido cambios socioeconómicos importantes, a la luz de los cuales, por iniciativa del propio Estado miembro, los POs pueden reexaminarse y, cuando sea necesario, revisarse.*

3. ANTECEDENTES

En los Comités de Seguimiento de los PO Regionales de los Objetivos Convergencia, Phasing out y Phasing in celebrados el año 2010 se puso ya de manifiesto el impacto que la crisis de financiación de las empresas estaba teniendo sobre las actuaciones del *Eje 2: Desarrollo e Innovación Empresarial*, fundamentalmente regímenes de ayudas, dirigidas a impulsar las inversiones productivas y la actividad innovadora de las empresas, como es el caso del Programa de **Incentivos Regionales**.

Los **incentivos regionales** son un instrumento de política regional de la Administración General del estado. Consiste en la concesión de ayudas financieras (subvenciones a fondo perdido) a la inversión productiva para fomentar la actividad empresarial, orientando su localización hacia zonas previamente determinadas. Tienen como objetivo principal paliar desequilibrios interterritoriales.

Los proyectos de inversión que soliciten incentivos regionales y se localicen en Galicia, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, **Extremadura**, Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia, Canarias, Ceuta y Melilla, pueden ser cofinanciados por el FEDER.

En cuanto a la intensidad máxima de ayuda fijado para los incentivos regionales en Extremadura, ésta es la máxima de todas las regiones españolas incluidas, de un 40%,

En dichos Comités, se informó de una caída sustancial de las previsiones de ejecución del programa de Incentivos Regionales. Desde ese momento, se ha tratado de sustituir esa caída incorporando otras actuaciones elegibles que no habían sido incorporadas en los programas, dado que con las actuaciones contempladas inicialmente era posible absorber la totalidad de la ayuda programada.

Como resultado del análisis, ya se constató un **riesgo cierto de pérdida de recursos en gran parte de estos programas**, en particular en el **PO de Extremadura**, a no ser que se tomaran medidas modificativas de los POs al respecto.

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PYMES EN ESPAÑA - EXTREMADURA

4.1. Características de la PYME española

Según el Directorio Central de Empresas (DIRCE), a 1 de enero del año 2010 había en **España 3.283.495 PYME** (empresas de 0 a 249 asalariados). Es decir, las **PYME** representan en España el **99,88%** de las **3.287.374 empresas** que conforman el censo, excluida la agricultura y la pesca.

En la **distribución por número de asalariados**, el mayor peso corresponde a empresas sin asalariados, que suponen el 53,9% del total de empresas. Sin embargo, la evolución de este tipo de empresas es descendente dentro del conjunto, ya que desde 1 de enero de 1995 a 1 de enero de 2010, han pasado de representar el 57,6% al 53,9%.

En Extremadura, los datos porcentuales son similares al perfil medio español, con más de **65.500 PYMEs**, las cuales representan el **99,9% del tejido empresarial de la región**.

Así, el **tejido empresarial español, y en concreto el de Extremadura**, sigue estando constituido por **pequeñas unidades de producción, en mayor medida que en el resto de los países de la Unión Europea**.

4.2. El impacto de la crisis sobre las PYME

Según el Informe del Observatorio de la PYME¹ el contexto económico en el que se desenvuelven las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) españolas no ha dejado de deteriorarse en los últimos años. El cambio de ciclo, se empezaba a sentir a mediados de 2007 –año de inicio del presente período de programación- y se ha tornado en una crisis de severas consecuencias para la economía y el empleo.

Numerosas PYME se enfrentan ahora a serias dificultades para responder a sus pagos corrientes, como consecuencia de la caída del consumo de los hogares, que ha provocado un descenso generalizado de las ventas.

El actual clima económico es pues poco propicio para la inversión, por lo que las empresas han reducido considerablemente su demanda de crédito. Pero este descenso del crédito no ha venido únicamente provocado por el lado de la demanda, sino que la oferta de las entidades financieras ha sufrido también un drástico recorte derivado de la crisis de liquidez desencadenada a raíz de las turbulencias financieras a nivel internacional.

La tabla siguiente muestra la variación en el número de empresas (total y de 0 a 49 trabajadores), entre los años 2008 y 2010.

| Número de empresas | 2.010 | | | 2.008 | | | Variación 2010-2008 | | Variación 2010-2008 | |
|--------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Total (nº empresas) | De 0 a 49 asalariados | % 0-49 sobre total empresas | Total (nº empresas) | De 0 a 49 asalariados | % 0-49 sobre total empresas | Total (nº empresas) | % variación | De 0 a 49 asalariados | % variación |
| Nacional | 3.291.263 | 3.265.342 | 99,21% | 3.422.239 | 3.391.471 | 99,10% | -130.976 | -3,83% | -126.129 | -3,72% |
| Extremadura | 65.573 | 65.233 | 99,48% | 67.852 | 67.459 | 99,42% | -2.279 | -3,36% | -2.226 | -3,30% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (DIRCE)

En la tabla anterior, puede observarse lo siguiente en cuanto al número de empresas y su evolución:

¹ Panorama económico de la PYME: Evolución 2008-2009. DG de Política de la PYME. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

A nivel nacional

- ❖ En 2010 existían en España 3.291.263 empresas. De éstas un 99,21% tienen entre 0 y 49 asalariados. Entre 2008 y 2010 se ha producido una **reducción neta en el número total de empresas de 130.976, esto es, un 3,83%**. De éstas, 126.129 empresas tenían de 0 a 49 asalariados.

Región de Extremadura

- ❖ En 2010 existían en Extremadura 65.573 empresas. De éstas un 99,48% tienen entre 0 y 49 asalariados. Entre 2008 y 2010 se ha producido una **reducción neta en el número total de empresas de 2.279, esto es, un 3,36%**. De éstas, 2.226 empresas tenían de 0 a 49 asalariados.

4.3. Impacto de la crisis sobre la innovación tecnológica de las empresas

La crisis económica ha afectado profundamente al tejido empresarial español, muy especialmente a las PYME, y en concreto en las regiones objetivo Convergencia, como el caso de Extremadura. La razón de su vulnerabilidad es la menor capacidad de las PYME de acceso a financiación y su menor capacidad exportadora o de internacionalización para buscar mercados alternativos que contrarresten la caída de la demanda nacional.

Un efecto de la situación económica recesiva ha sido el **descenso de las actividades de innovación empresarial**, ya de por sí inferior en las regiones objetivo Convergencia. Este descenso en la actividad innovadora se pone claramente de manifiesto si se comparan los resultados de la **Encuesta de Innovación Tecnológica de las Empresas** del INE, de los años 2007 y 2009 (último dato disponible) respectivamente, especialmente en las regiones objetivo Convergencia, Phasing out y Phasing in.

A continuación se exponen, en un cuadro comparativo, las principales diferencias observadas:

Principales resultados de la Encuesta de Innovación Tecnológica de las Empresas (INE)

| AÑO 2007 | AÑO 2009 |
|---|---|
| 1) Se reduce el gasto en actividades para la innovación tecnológica en el conjunto de España un -2,53% | |
| 18.095 millones € Supone un incremento del 9,4% respecto al año 2006 | 17.637 millones € Supone un descenso del 11,5% respecto al año 2008 |
| 2) En las regiones Convergencia, Phasing out y Phasing in, el gasto en innovación se reduce en prácticamente en todas las CC.AA. a excepción de Castilla y León (donde se incrementa un 6,2%) y Ceuta y Melilla, con incrementos del 682% y 34% respectivamente. La reducción global en estas regiones del gasto en innovación es de -22,3%. | |
| Convergencia, Ph out y Ph in: 5.414 millones € | Convergencia, Ph out y Ph in: 4.204 millones € |
| 3) En Extremadura, se reduce el gasto en actividades para la innovación tecnológica de forma mucho más acusada que en el conjunto de España, un -35,4%, comportándose peor que la media de las regiones Convergencia, Phasing in y Phasing out. | |
| 78 millones € Se redujo un 8,25% respecto al año 2006 | 50,4 millones € Se redujo un 56,39% respecto al año 2008 |
| 4) Se reduce el número de empresas españolas innovadoras de producto o de proceso en el período 2007-2009 respecto al período 2005-2007 en un 3% | |
| El 23,5% de las empresas fueron innovadoras. Este porcentaje se eleva a 25,9% si adicionalmente se consideran las empresas con innovaciones en curso o no exitosas. | El 20,5% de las empresas fueron innovadoras. Este porcentaje se eleva a 22,9% si adicionalmente se consideran las empresas con innovaciones en curso o no exitosas. |
| 5) En Extremadura, se reduce el número de empresas innovadoras de producto o de proceso en el período 2007-2009 respecto al período 2005-2007 en un 25,6% | |
| El 18,6% de las empresas extremeñas fueron innovadoras. | El 14,8% de las empresas extremeñas fueron innovadoras. |

5. APORTACIONES DEL INFORME ESTRATÉGICO DEL MENR 2009

Asimismo, en 2009, la Subdirección General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios (SGPTEPC) llevó a cabo el *Informe Estratégico del MENR 2009*, (Informe 2009), preceptivo en base al artículo 29 del Reglamento (CE) N° 1083/2006, que establece las disposiciones generales relativas al Fondo FEDER, FSE y Fondo de cohesión, informe que fue remitido a la Comisión a finales de dicho año.

En sus conclusiones, el Informe 2009 señalaba cómo la programación de los fondos estructurales en España para el período 2007-2013, ha reforzado el **énfasis en la economía del conocimiento, en el desarrollo empresarial, la innovación y la inversión en capital humano**.

El Informe concluye que, pese a la situación de crisis económico-financiera, la **estrategia diseñada en el MENR y los POs sigue siendo válida y pertinente, tanto para el FEDER, el FSE como para el Fondo de Cohesión, por lo que debe mantenerse y cumplirse**.

No obstante, ya se mencionaba que la crisis económica tendría implicaciones relevantes a la hora de dar continuidad a la estrategia del MENR:

- ❖ En primer lugar, debido a la **importante contracción presupuestaria** en todos los niveles de administraciones públicas españolas. Este hecho, condiciona la posibilidad de financiar actuaciones.
- ❖ En segundo lugar, debido al elevado número de actuaciones relacionadas con el **Desarrollo de la Economía del Conocimiento**, que dependen mayoritariamente de la **actuación empresarial privada**.

Ya se apuntaba que esto podría condicionar la ejecución de los POs que incluían estas prioridades, ya que aunque existan iniciativas de inversión pública, no existe suficiente demanda por parte de las empresas, debido al empeoramiento de sus resultados económicos y las restricciones financieras a las que se enfrentan.

Por tanto, el Informe 2009 concluía que las implicaciones derivadas de la situación económica, unidas a la aplicación de la regla de descompromiso automático de los fondos, **podrían suponer en un futuro cercano la modificación de algunos POs para garantizar la plena y efectiva absorción de los fondos**.

6. REPERCUSIONES DE LA CRISIS SOBRE LOS POS, EN PARTICULAR SOBRE EL EJE 2: DESARROLLO E INNOVACIÓN EMPRESARIAL

El resultado de la situación expuesto a lo largo del presente documento ha sido la **menor financiación** disponible para las PYME y su **mayor coste**, debido a la ampliación del diferencial

entre los tipos oficiales y los tipos de interés para crédito ofrecidos por las entidades financieras que, ante la adversa coyuntura, han decidido apuntalar el crédito exigiendo una mayor tasa de retorno.

Este descenso del crédito disponible ha acelerado la inercia de carácter endógeno que apuntaba a la debilidad de la economía española, agravando la caída cíclica del sector de la construcción y arrastrando al resto de sectores, con importantes repercusiones sobre la actividad, que ya se encuentra en un **entorno recesivo en cuanto a creación de empleo y variación de la producción nacional**.

En efecto, la evolución de la situación financiera es en extremo delicada para el conjunto de la economía española. Más si cabe para las PYMEs, que **dependen de la financiación bancaria** en mayor medida que las grandes empresas, que pueden recurrir con mayor facilidad a fuentes de financiación diversas, como la emisión de deuda corporativa o ampliaciones de capital.

6.1. El Eje 2 y la realidad de las PYME españolas

El Eje 2 “Desarrollo e innovación empresarial”, está orientado a la creación, crecimiento, innovación e internacionalización de las PYME, base sobre la que relanzar la mejora de la competitividad de la economía española. Así entre las actuaciones y objetivos estratégicos de este Eje, pueden mencionarse:

- ❖ Potenciar la iniciativa emprendedora de la sociedad, aumentando la creación de empresas innovadoras y de base tecnológica
- ❖ Simplificación del entorno jurídico y administrativo
- ❖ Potenciar la capacidad innovadora no tecnológica, la eco-innovación y las TIC
- ❖ Aumentar la presencia internacional de las empresas
- ❖ Estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad.

Estos objetivos fueron planteados en un contexto económico expansivo, marco dentro del cual, eran perfectamente realistas y alcanzables; el papel de las Administraciones nacionales consistía en apoyar, a través de diferentes actuaciones cofinanciadas con los Fondos comunitarios, una demanda creciente del sector privado en este tipo de actuaciones.

No obstante, al tornarse la situación en recesiva, las prioridades y actuaciones empresariales se han modificado coyunturalmente, centrándose en actuaciones de ajuste para poder combatir los efectos de la crisis. Así, la mayoría de las empresas, muy especialmente las PYME, han llevado a cabo, desde 2008 hasta la actualidad actuaciones como:

- ❖ Ajustes de plantilla
- ❖ Desinversiones
- ❖ Refinanciaciones de la deuda y
- ❖ Ajustes de capacidad

En este contexto, la demanda privada de proyectos relacionados anteriormente dentro del Eje 2, se ha visto notablemente reducida, especialmente en el caso de las PYME, razón por la cual se justifica la presente propuesta de incrementar la tasa de cofinanciación.

7. PROPUESTA DE REPROGRAMACIÓN

Los datos relativos al tejido empresarial español, en particular el extremeño, expuestos a lo largo del presente informe, ponen de manifiesto las dificultades que atraviesan las empresas -muy especialmente las PYME- para subsistir en un contexto económico adverso, con reducido acceso al crédito y serios problemas de liquidez.

Todo ello ha derivado en una **importante reducción en el número de empresas** en los últimos años, así como la merma de su **capacidad innovadora y/o de crecimiento**.

Por lo anteriormente expuesto, y como consecuencia del drástico cambio en la coyuntura, se propone a la Comisión una **reprogramación del PO de Extremadura**, consistente en el traspaso de fondos **del Eje 2 al Eje 4, desde el programa de Incentivos Regionales (gestionado por la DG Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda) al proyecto de AVE Madrid-Lisboa (gestionado por ADIF), en una cuantía igual a 67.580.208 €.**

El gasto asociado a la ayuda FEDER concedida se incrementa en 7.426.396 € dada la menor tasa de cofinanciación del eje 4 (65,18%), respecto al eje 2 (70%).

El objetivo de esta reprogramación es posibilitar la completa absorción de fondos en el programa operativo.

Los cambios propuestos se muestran en la tabla siguiente

| PO FEDER EXTREMADURA | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|----------------------|----------------------|---------------|-----------------|------------------|
| Eje | Prog original (A) | | | REPRO ejes (B) | | | Variación (B-A) | |
| | Ayuda | Gasto | Tasa | Ayuda | Gasto | Tasa | Ayuda | Gasto |
| 1 | 97.758.537 | 122.198.182 | 80,00% | 97.758.537 | 122.198.182 | 80,00% | | |
| 2 | 286.583.659 | 409.405.223 | 70,00% | 219.003.451 | 312.862.069 | 70,00% | -67.580.208 | -96.543.154 |
| 3 | 423.856.251 | 605.508.928 | 70,00% | 423.856.251 | 605.508.928 | 70,00% | | |
| 4 | 450.211.311 | 690.772.899 | 65,18% | 517.791.519 | 794.742.449 | 65,15% | 67.580.208 | 103.969.550 |
| 5 | 185.156.279 | 264.508.970 | 70,00% | 185.156.279 | 264.508.970 | 70,00% | | |
| 6 | 135.346.434 | 169.183.044 | 80,00% | 135.346.434 | 169.183.044 | 80,00% | | |
| 7 | 1.275.438 | 1.594.298 | 80,00% | 1.275.438 | 1.594.298 | 80,00% | | |
| | 1.580.187.909 | 2.263.171.544 | 69,82% | 1.580.187.909 | 2.270.597.940 | 69,59% | 0 | 7.426.396 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Fondos 2007. A fecha 7 de junio de 2011.