

Evaluación ex ante de los instrumentos financieros del Programa Operativo de Canarias FEDER

2014-2020

resumen ejecutivo



Instrumentos financieros del PO FEDER de Canarias 2014-2020

El Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020 contempla la posibilidad de utilizar instrumentos financieros en tres ejes prioritarios:

- ⇒ Eje Prioritario 1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
- ⇒ Eje Prioritario 3. Mejorar la competitividad de las PYME
- ⇒ Eje Prioritario 4. Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores

En los ejes prioritarios 1 y 3 del Programa Operativo se establece que la evaluación ex ante definirá los instrumentos financieros que se aplicarán, en tanto que para el Eje Prioritario 4 en el Programa Operativo se indica que la decisión sobre utilizar o no instrumentos financieros dependerá de los resultados de la evaluación ex ante.

Los fondos públicos que se dedicarán a instrumentos financieros en el Eje Prioritario 1 ascienden a 11,6 millones de euros (12,1% del total de fondos asignados al Eje), en el Eje Prioritario 3 se dedican 2,6 millones de euros (2,4% del total) y para el Eje Prioritario 4 no se cuantificó en el Programa Operativo los fondos que irían destinados a instrumentos financieros.

Fallos del mercado financiero de Canarias

Las pymes canarias tienen un elevado grado de dependencia de la financiación bancaria, estimándose que el 60% tienen deudas con bancos, seis puntos porcentuales más que la media española. En torno al 31% de los fondos totales de las pymes españolas provienen de financiación bancaria.

Los resultados de la encuesta realizada a las empresas beneficiarias de los instrumentos financieros aplicados en el marco de la iniciativa JEREMIE en Canarias, indican que el acceso a la financiación sigue siendo una barrera para la expansión de la actividad productiva en la región, concentrándose las mayores dificultades en las empresas de menor tamaño, las de reciente creación y las que buscan financiación para inversiones vinculadas a la innovación u operan en entornos tecnológicos.

Los principales fallos de mercado para los proyectos que se impulsarán mediante instrumentos financieros en Canarias son: información asimétrica, información financiera incompleta y costes de transacción de los bancos para realizar determinadas operaciones.

Cuantificación de las necesidades de inversión

■ Eje Prioritario 1: Potenciar la I+D+I

El gasto de las empresas canarias en innovación es bajo por diversas causas, entre ellas que no disponen de suficientes recursos financieros para llevar a cabo los proyectos, tanto fondos propios como fondos ajenos. En 2014 el 48,2% de las empresas canarias manifestaban que la falta de financiación ajena era un factor de gran importancia que limitaba la actividad innovadora, proporción bastante superior a la de años previos a la crisis económica.

El conjunto de empresas potencialmente innovadoras se ha estimado en 539, de las que 279 realizaron proyectos de innovación (51,8% del total) y 260 no pudieron realizarlos porque no lograron los fondos externos que necesitaban (48,2%). El gasto medio en innovación de las pymes canarias está en torno a 145.000 euros, con lo que el gasto total no realizado por falta de financiación se sitúa en torno a 37,7 millones de euros.

La mayor parte de la financiación de este gasto en innovación no realizado sería solicitada a bancos, probablemente más del 75% en promedio, por lo que el gap financiero sería de aproximadamente 28,3 millones de euros anuales.

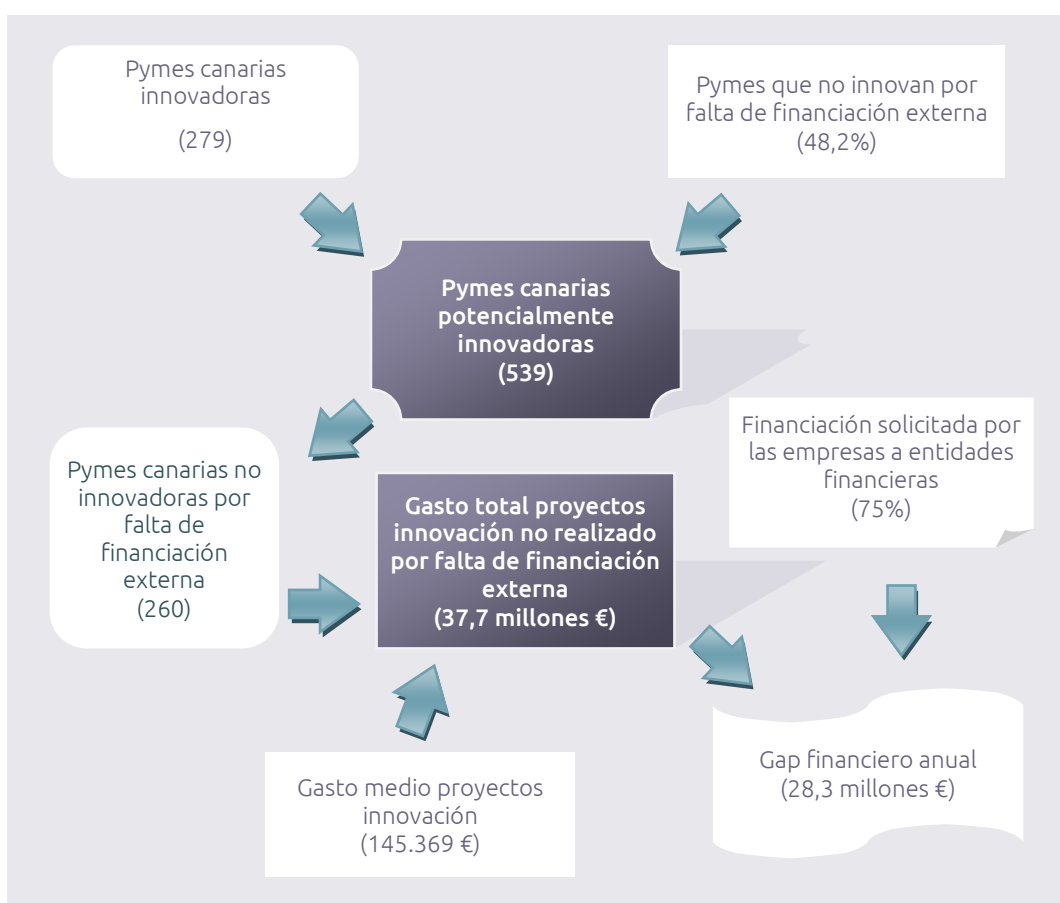


Figura 1. Gap financiero en proyectos de investigación, desarrollo e innovación empresarial.
Fuente: Elaboración propia.

■ Eje Prioritario 3: Mejorar la competitividad de las pymes

Según los informes de CESGAR sobre “La financiación de la pyme en España” entre octubre de 2015 y marzo de 2016 el 22,4% de las pymes españolas han precisado financiación bancaria, de las que un 12,1% no la lograron.

Aplicando estas proporciones a Canarias, en 2016 habrán sido en torno a 3.000 pymes con 1 o más asalariados las que no habrán logrado la financiación bancaria que necesitaban, cuyas necesidades de financiación serían de aproximadamente 63 millones de euros.

De estas operaciones bancarias no realizadas se ha estimado que el 76,1% habrían sido viables aplicando la proporción de pymes españolas que hacen frente a sus deudas bancarias. Por consiguiente, el gap financiero está en torno a 47,9 millones de euros anuales.

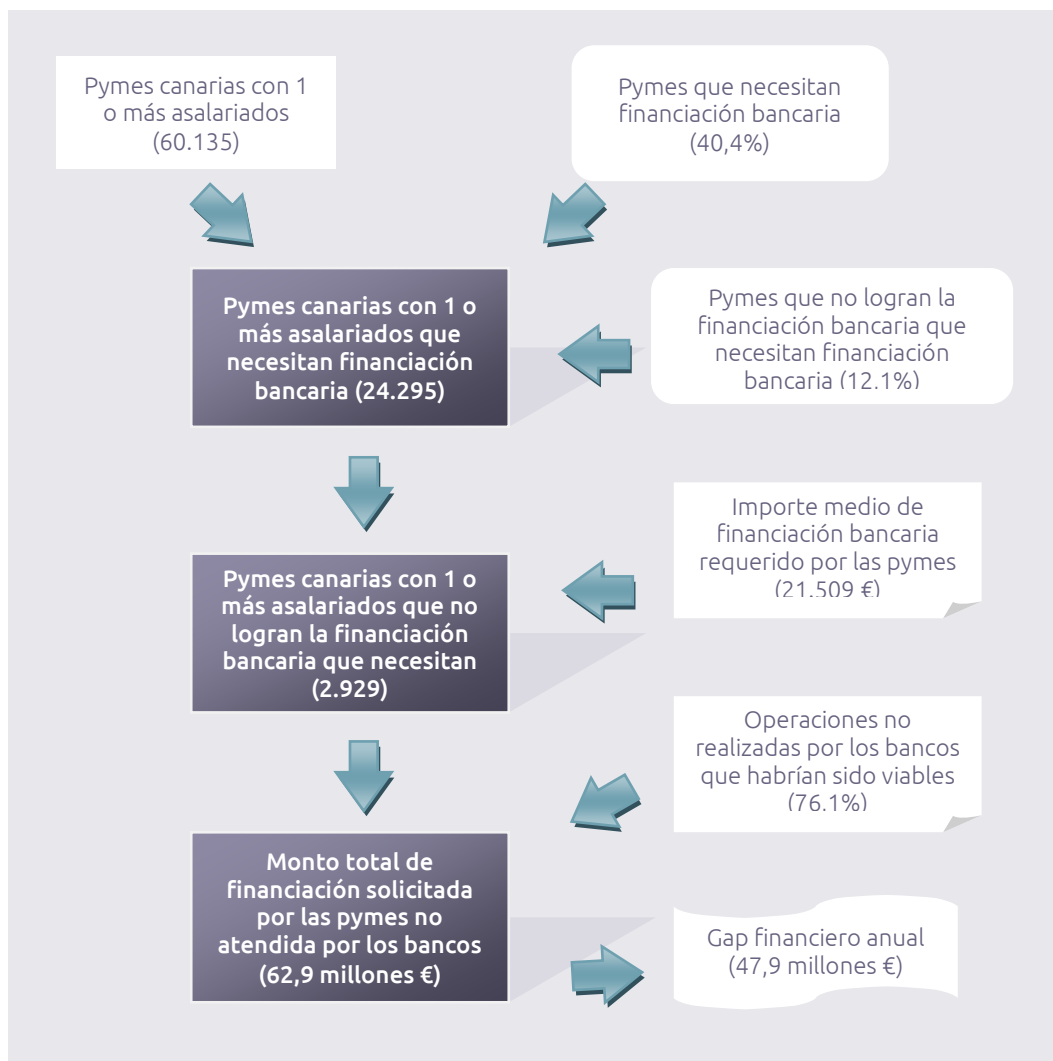


Figura 2. Gap financiero en creación y desarrollo de empresas.
Fuente: Elaboración propia.

■ Eje Prioritario 4: Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores

La posibilidad de utilizar instrumentos financieros en el Eje Prioritario 4 se circunscribe al objetivo específico “Mejorar la eficiencia energética y reducción de emisiones de CO₂ en la edificación y en las infraestructuras y servicios públicos”, concretamente a la renovación de viviendas privadas.

Las viviendas anteriores a 1981 en edificios de tipología residencial colectiva son las que centran la actuación del Gobierno de Canarias, por lo que la estimación del gap financiero se ha realizado para este conjunto. El número de viviendas con estas características es de 360.835.

Las necesidades de inversión en mejora energética de dicho parque de viviendas se ha estimado en 5,9 millones de euros a partir del coste medio por vivienda calculado por el Ministerio de Fomento para la “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España”,

La financiación es la principal limitación para realizar las obras de reducción de los consumos energéticos según la Asociación Nacional de Empresas de Rehabilitación y Reforma, porque los bancos no perciben correctamente la rentabilidad de estos proyectos y por los problemas que surgen por las singularidades jurídicas de las entidades que los promueven, las comunidades de propietarios.

Es muy probable que en promedio las comunidades de propietarios no puedan financiar con sus recursos más del 10%, por lo que la financiación bancaria sería del orden de 5,3 millones de euros. Una parte de esta cuantía está siendo atendida por las entidades financieras, probablemente no más del 15%, por lo el gap financiero estaría en torno a 4,5 millones de euros.

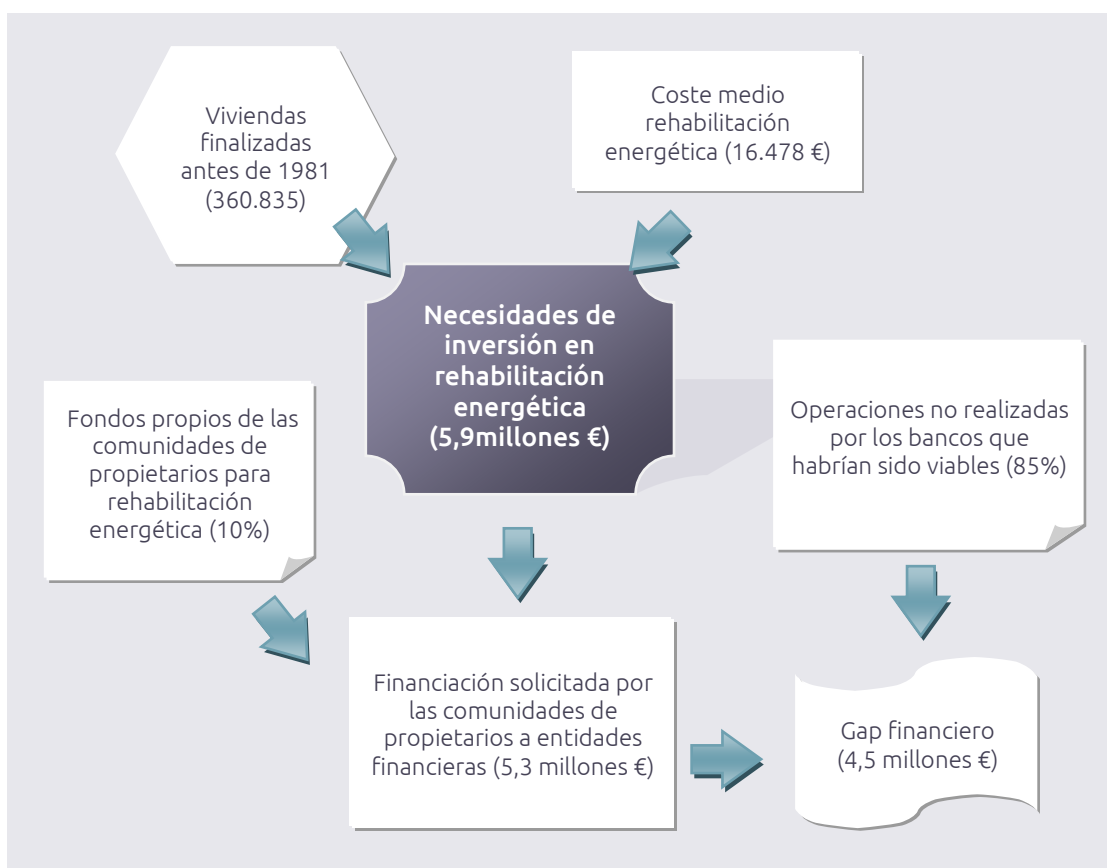


Figura 3. Gap financiero en mejora energética de viviendas.

Fuente: Elaboración propia.

Estrategia de inversión propuesta

Las características y necesidades financieras de los proyectos y de quienes los promueven son muy dispares entre los tres ejes prioritarios del Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020 en los que se contempla la posibilidad de utilizar instrumentos financieros, de ahí que sea necesario utilizar una mayor variedad de instrumentos que si se actuase en un único eje con un solo tipo de proyecto.

Es por ello que se han propuesto instrumentos financieros correspondientes a tres de los cuatro grupos de estos instrumentos: garantías, préstamos y cuasi capital. El cuarto tipo, instrumentos de capital, se ha descartado por las responsabilidades de gestión y financiación futura que pueden suponer.

Mediante la aportación de garantías se resuelve la principal condición para que los bancos otorguen la financiación a los proyectos, lo que unido a su elevado apalancamiento hace idóneo este instrumento en muchos casos. Ahora bien, las características de algunos proyectos hacen que mediante una garantía no se resuelva el fallo de mercado, ya sea porque el promotor del proyecto no puede aportar el resto de garantías exigidas por el banco, porque los flujos de caja no se ajusten de forma de adecuada a la devolución del préstamo o porque el tipo de interés de la operación es muy elevado respecto a la rentabilidad esperada del proyecto.

En estos casos es necesario utilizar préstamos o cuasi capital. Cuando las incertidumbres sobre los flujos de caja que generarán los proyectos son bajas o moderadas, la financiación puede consistir en un préstamo. En los casos en los que los resultados tardan mucho en producirse, o incluso no llegan a producirse, como ocurre con cierta frecuencia en los proyectos de innovación de procesos y productos, los préstamos no son un instrumento útil, pues la carga de la deuda en los primeros momentos generará fuertes tensiones de tesorería que pondrán en peligro la viabilidad del proyecto, por lo que es mejor utilizar cuasi capital.

Entre las opciones que se establecen en el primer epígrafe del artículo 38 del Reglamento 1303/2013 se ha optado por crear instrumentos financieros a nivel regional frente a la posibilidad de contribuir a instrumentos financieros creados a nivel de la Unión Europea o a nivel nacional, pues tiene ventajas respecto a las otras alternativas.

Los análisis realizados sobre los fallos del mercado, las características de los proyectos y las necesidades financieras de las empresas y entidades canarias, indican que los instrumentos diseñados por la Comisión se ajustan bien a lo que sería necesario para impulsar proyectos de los ejes prioritarios 3 y 4, por lo que se ha optado por ellos. No ocurre lo mismo para los proyectos de innovación del Eje Prioritario 1, habiéndose optado por diseñar instrumentos específicos.

Eje Prioritario	Tipo de proyecto	Instrumentos financieros				
		Diseñados específicamente		Diseñados por la Comisión Europea		
		Préstamo directo	Préstamo participativo	Préstamo con riesgos compartidos	Garantía de cartera con límite máximo	Préstamo para renovación
1	Innovación empresarial	✓				
1	Creación y desarrollo de empresas innovadoras		✓			
3	Creación de empresas			✓	✓	
4	Ahorro y eficiencia energética en viviendas					✓
Dotación financiera propuesta		6.000.000	5.666.667	1.625.000	1.000.000	2.755.000

Tabla 1. Instrumentos financieros propuestos para cada tipo de proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

Las tareas de ejecución de los instrumentos financieros pueden confiarse a organismos de Derecho privado o Derecho público en aplicación del epígrafe cuarto del artículo 38 del Reglamento 1303/2013, habiéndose optado porque un instrumento sea ejecutado por organismos de Derecho privado (bancos) y cuatro por organismos de Derecho público, de los que tres se encomendarán a Sodecan y uno a AvalCanarias.

La opción elegida responde a las características de los instrumentos financieros seleccionados, cumple los requisitos establecidos en los reglamentos y las dos entidades de Derecho público cuentan con una larga trayectoria en financiación de empresas, incluida su participación en los instrumentos financieros aplicados en los últimos años en Canarias en el marco de la Iniciativa JEREMIE.

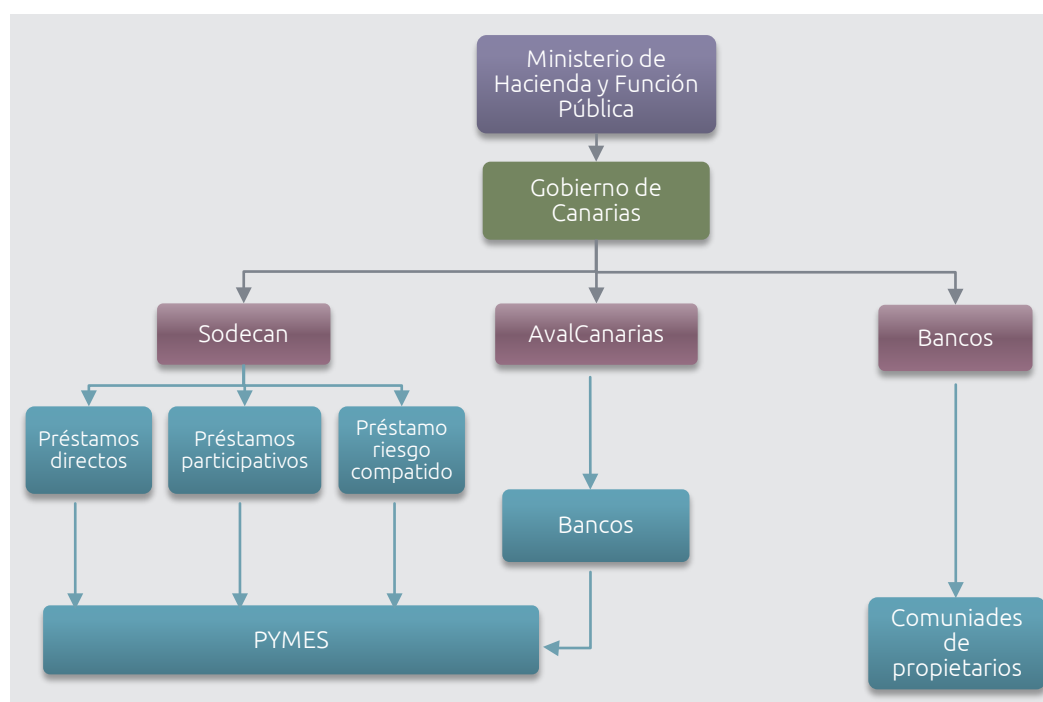


Figura 4. Estructura de gobernanza

Fuente: Elaboración propia

Las operaciones de AvalCanarias son reafianzadas por CERSA y esta entidad se financia con el Fondo Europeo de Inversiones, por lo que las operaciones realizadas con cargo al Programa Operativo no podrán ser reafianzadas para cumplir con lo previsto en el artículo 65.11 del Reglamento (UE) 1303/2013. Si el Gobierno de Canarias considera necesario que todas las operaciones de AvalCanarias sean reafianzadas por CERSA, se confiaría la garantía de cartera con límite máximo a otra entidad que cumpla los requisitos establecidos en el Reglamento de Ejecución (UE) nº 964/2014.

También es necesario poner de manifiesto que Sodecan necesitará reforzar sus recursos humanos para gestionar adecuadamente los instrumentos financieros que se proponen en esta evaluación, principalmente para el préstamo con riesgo compartido. Para lograr una eficiente de gestión de los instrumentos financieros que se le confiarán es necesario que se adopten decisiones dirigidas a reducir la carga administrativa en los procesos de presentación de solicitudes, aprobación de operaciones y seguimiento y control de las mismas.

Las contribuciones nacionales públicas y privadas se proporcionarán a nivel de instrumento financiero, una de las tres opciones previstas en el epígrafe 9 del artículo 38, que es la más aconsejable a tenor de la estructura de entidades a las que se les confiarán las tareas de ejecución de los instrumentos.

En el epígrafe siete del artículo 37 del Reglamento 1303/2013 se establece la posibilidad de combinar los instrumentos financieros con subvenciones, bonificaciones de intereses y subvenciones de comisiones de garantía, respetando la normativa sobre ayudas de Estado. Esta opción se utilizará en función de las características de los proyectos que soliciten apoyo, entre ellas el tipo de proyecto, su contribución a la economía canaria o la participación de centros y grupos de investigación de las universidades de Canarias.

Valor añadido de los instrumentos financieros propuestos

El valor añadido de los instrumentos financieros consiste en las aportaciones y ventajas que generan, unas de carácter cuantitativo y otras de índole cualitativa, que pueden orientar la selección siempre que tengan similares niveles de eficacia y eficiencia en cuanto al éxito en el acceso a la financiación de proyectos viables económicamente.

Los componentes cuantitativos del valor añadido son el nivel de apalancamiento, la intensidad de la ayuda, la dimensión del efecto rotatorio y las contribuciones adicionales no computadas en el apalancamiento.

La garantía de cartera con un límite máximo es el mejor en una valoración global, pues se diferencia bastantes de los demás en cuanto a apalancamiento (alta potencialmente) e intensidad de la ayuda (baja potencialmente).

Instrumentos financieros	Apalancamiento fondos UE	Intensidad ayuda (%)	Efecto rotatorio (€)	Contribuciones no incluidas en apalancamiento (€)
Préstamo directo	1,17	100	248.883	17.647
Préstamo participativo	1,41	100	245.770	30.000
Préstamo con riesgos compartidos	1,47	100	356.903	22.058
Garantía de cartera con un límite máximo	8,82	19,1	329.554	22.058
Préstamo para mejoras energética en viviendas	1,17	100	941.666	11.111

Tabla 2. Síntesis del análisis cuantitativo del valor añadido de los instrumentos financieros
Fuente: Elaboración propia.

Los componentes cualitativos del valor añadido son: existencia de un hueco de mercado, consistir en un nuevo producto financiero, propiciar el desarrollo de un sector concreto, abordar un fallo de mercado específico y representar una nueva experiencia en apoyo a empresas.

Existe una situación similar entre los instrumentos propuestos en cuatro de los cinco componentes cualitativos del valor añadido, siendo la excepción el desarrollo de sectores concretos, que podrá lograrse con los préstamos participativos (sectores de alta y media alta tecnología) y los préstamos para mejoras energética en viviendas (sectores vinculados a la rehabilitación de viviendas).

Instrumentos financieros	Hueco de mercado	Nuevo producto financiero	Desarrollo sector concreto	Fallo mercado específico	Nuevas experiencias apoyo empresas
Préstamo directo	Sí	No	No	Sí	No
Préstamo participativo	Sí	No	Sí	Sí	No
Préstamo con riesgo compartido	Sí	No	No	Sí	No
Garantía de cartera con un límite máximo	Sí	No	No	Sí	No
Préstamo para mejoras energética en viviendas	Sí	No	Sí	Sí	No

Tabla 3. Síntesis del análisis cualitativo del valor añadido de los instrumentos financieros.
Fuente: Elaboración propia.

Resultados esperados y contribución a los objetivos del Programa Operativo

Con la aplicación de los instrumentos financieros se espera impulsar la realización de un conjunto de proyectos que no se llevarían a cabo por no contar sus promotores con los fondos necesarios para ello. Los principales resultados esperados son siguientes:

Eje 1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación

- Realización de 110 proyectos empresariales, con gasto total de 16 millones de euros.

Eje 3. Mejorar la competitividad de las PYME

- Creación o desarrollo de 236 pymes, que realizarán inversiones y gastos elegibles por un valor de 11,2 millones de euros y que propiciará la creación de 635 puestos de trabajo.

Eje 4. Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores

- Impulso a la rehabilitación energética de 180 viviendas, con un ahorro en energía de 5.900 Mw/año.

Los indicadores del Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020 para cuantificar los objetivos perseguidos guardan relación directa con los resultados que pueden obtenerse con la ejecución de instrumentos financieros únicamente en el Eje 1, por lo que es en el único que puede valorarse la contribución. Es la siguiente:

- Gasto en I+D+I. Los instrumentos financieros impulsarán un gasto en innovación empresarial de 16 millones de euros, lo que representa un 4,28% de los 378 millones de euros que el Programa Operativo prevé que empresas Canarias destinarán hasta 2023 a este tipo de proyectos.
- Empresas que cooperan con Universidades o centros de investigación en proyectos de innovación. El objetivo del Programa Operativo se cifra en 100 empresas y con los instrumentos financieros se espera que sean 28 empresas las que realicen dicha cooperación, por lo que la contribuirá en un 28%.

En el Programa Operativo se recogen otra serie de indicadores sobre los que existe una relación directa con los resultados que se espera alcanzar con los instrumentos financieros previstos para el Eje Prioritario 1 y para el Eje Prioritario 3. La contribución para el primero de ellos está en torno al 20% y para el segundo se supera ampliamente el 100%.

Eje prioritario	Indicador	Unidad de medida	Valor previsto 2023	Valor previsto IF 2023	Contribución IF (%)
Innovación e I+D	Empresas que cooperan con centros de investigación	Empresas	225	36	16,1
	Inversión privada que se combina con ayuda pública en proyectos de innovación o I+D	M. de €	26,6	16,0	60,2
	Empresas que reciben ayuda para introducir novedades en el mercado de productos	Empresas	100	110	27,5
	Empresas que reciben ayuda para introducir novedades en los productos de la empresa	Empresas	300		
Pymes y emprendedores	Empresas que reciben ayuda financiera distinta de las subvenciones	Empresas	57	236	414,0
	Inversión privada que se combina con ayuda pública a las empresas (distinta de las subvenciones)	M. de €	3,99	11,2	280,7
Eficiencia energética	Los indicadores seleccionados en el P.O. en este eje no guardan una relación directa con los resultados del instrumento financiero previsto.				

Tabla 4. Indicadores cuantificados en relación a los ejes prioritarios incluidos en el Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020 que van a ser objeto de apoyo por medio de instrumentos financieros y estimación de su contribución.

Fuente: Elaboración propia.

Seguimiento de los instrumentos financieros propuestos

El sistema de seguimiento desempeñará un papel vital en el desarrollo de los instrumentos financieros al posibilitar que se pueda verificar que las acciones ejecutadas se han ido desarrollando según lo programado y que se están generando los resultados previstos o, en caso que se identifiquen desviaciones, activar los mecanismos de revisión definidos para la actualización y revisión de la evaluación ex ante.

El sistema de seguimiento de cada instrumento financiero se ha definido para dar respuesta a los requerimientos del artículo 46 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 en el que se regula el contenido del “Informe sobre la ejecución de los instrumentos financieros”, ya que será el principal instrumento de rendición de cuentas frente a la Comisión Europea, junto con los informes trimestrales de avance que se definirán en los Acuerdos de Financiación de cada instrumento financiero.

Elementos del Sistema de seguimiento de los instrumentos financieros previstos

Información general sobre el IF

Identificación de la prioridad o medida de los que proviene la ayuda del FEDER
 Descripción del IF
 Descripción de las disposiciones de ejecución
 Identificación de los organismos que ejecutan IF
 Identificación de los intermediarios financieros

Información sobre la puesta en marcha del IF

Avances en la creación de IF
 Avances en la selección de los organismos que ejecutan el instrumento financiero

Información específica informe de ejecución

Importe total de las contribuciones de FEDER abonadas al IF
 Importe total de la ayuda pagado a los destinatarios finales o comprometido por el IF para su inversión en destinatarios finales
 Costes de gestión o tasas de gestión abonadas
 Intereses y otros beneficios generados por los Fondos EIE al instrumento financiero
 Recursos devueltos a los instrumentos financieros procedentes de las inversiones
 Avances logrados en la obtención del efecto multiplicador esperado
 Valor de las inversiones
 Valor de las inversiones en capital social en relación con los años anteriores
 Contribución del IF a la consecución de los resultados previstos para la prioridad de FEDER

Indicadores de realización/resultados

Indicadores específicos para cada instrumento financiero según las indicaciones recogidas en el Reglamento de Ejecución (UE) nº 964/2014

Actualización y revisión de la evaluación ex ante

Las condiciones del mercado y las tendencias de inversión pueden cambiar durante la ejecución de los instrumentos financieros, teniendo como consecuencia que las conclusiones de la evaluación ex ante no resulten representativas de las condiciones reales del mercado a partir de ese momento, por lo que en la evaluación ex ante se han establecido mecanismos para su revisión y actualización.

Las condiciones para la actualización y revisión de la evaluación ex ante pueden ser muy diversas por su origen y características, habiéndose optado por organizarlas en los cinco grupos siguientes:

- Instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020
- Instrumentos financieros de la AGE o de la UE.
- Mercado financiero de Canarias.
- Contexto de Canarias
- Política económica del Gobierno de Canarias

Para cada uno de estos grupos se han fijado las condiciones que deben ocurrir para que sea necesaria la actualización y revisión de la evaluación ex ante, entre ellas que el ritmo de operaciones no sea el adecuado para lograr los resultados pretendidos, que se elimine alguno de los instrumentos financieros de la AGE o de la UE, que se produzca una mejora o empeoramiento

significativo en el acceso al mercado para los proyectos que se pretenden impulsar en Canarias, una caída importante en el gasto en innovación de las pymes o cambios en las prioridades de la RIS3 de Canarias.

La Dirección General de Promoción Económica supervisará de forma permanente la implementación de las estrategias de inversión de los instrumentos financieros, proceso que tendrá como objetivo verificar que los instrumentos se están aplicando como se diseñaron y que no se han producido hechos o situaciones que justificarían la actualización y revisión de la evaluación ex ante. Dicha supervisión se basará en los elementos fijados en el apartado anterior y se plasmará en informes trimestrales e informes anuales, que se enviarán a la Autoridad de Gestión para su valoración en los comités de seguimiento del Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020.



ARENAL GRUPO CONSULTOR S.L.
Progreso, 5 - 41013 Sevilla
Telfs: 954 / 236 509 - 236 545
Fax: 954 23 64 97
e-mail: info@arenalgc.es