

*Ampliación de la Evaluación ex
ante de un nuevo instrumento
financiero de gestión
centralizada para los fondos
FEADER 2014-2020*

Resumen ejecutivo

4 de octubre de 2019



1. Justificación y alcance de la evaluación

La programación de desarrollo rural para el periodo 2014-2020 se inició en un contexto económico difícil, donde la aplicación innovadora de las medidas puede resultar clave para lograr con éxito los objetivos. Por esta razón, la Unión Europea incide en hacer un uso más amplio de los instrumentos financieros, también en los Programas de Desarrollo Rural (PDR).

Para la puesta en marcha de nuevos instrumentos, **el artículo 37, apartado 2, del Reglamento nº 1303/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento de Disposiciones Comunes o RDC) establece como requisito la realización de una evaluación *ex ante* que asegure que el uso de instrumentos financieros en los programas se basa en elementos objetivos, estudiando si existen disfunciones en el mercado financiero que justifiquen la intervención pública.

En 2016 se realizó una evaluación centrada en las **explotaciones y empresas de tamaño medio o reducido (pymes)**, mientras que para la cuantificación del déficit de financiación se consideró a las cinco CCAA que habían expresado su intención de participar en el nuevo instrumento financiero: **Aragón, Castilla y León, Castilla - La Mancha, Extremadura y Región de Murcia**

En previsión de la incorporación de una nueva comunidad autónoma, el Principado de Asturias, al IFGC, se ha ampliado la evaluación incluyendo Asturias, junto a las 5 CCAA anteriores^{1*}, como un sexto PDR con contribución potencial al Instrumento Financiero y por lo tanto a considerar territorialmente en la evaluación *ex ante*.

El análisis de la ampliación de evaluación se ha mantenido sobre las **explotaciones y empresas de tamaño medio o reducido (pymes)**, mientras que para la cuantificación del déficit de financiación se ha considerado a las seis CCAA interesadas en participar en el nuevo instrumento financiero.

Metodología utilizada

La evaluación se inicia con una recopilación sobre experiencias previas en el ámbito de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), extrayendo una serie de aprendizajes que se aplicarán en el resto de apartados. Seguidamente, el análisis se centra en la detección de un eventual **fallo de mercado** en el acceso a la financiación en el medio rural, partiendo de una caracterización de la oferta y la demanda:

- Para el estudio de la oferta, se combinan los indicadores sobre la morosidad efectiva en el medio rural con los datos agregados proporcionados por la **Central de Riesgos del Banco de España (CIRBE)** sobre los requisitos de colateralización (garantías) que se exigen desde el sector financiero.

¹ *Este documento se publica como una corrección de errata por revisión de cálculo en el documento de la Ampliación de la evaluación *ex ante* del IFGC. FEADER 2014-2020 MAPA Resumen ejecutivo, de fecha 10 de junio de 2019. El error se corrige en la página 2, sustituyendo 240.000 por **243.000*** *empresas susceptibles de poner en marcha actividades productivas que permitan diversificar las economías del medio rural, en el apartado de acceso a la financiación.*

- Para el estudio de la demanda, se ha ampliado la encuesta **online** de financiación rural, llevada a cabo en 2015 entre las explotaciones y las pymes que fueron beneficiarias del anterior periodo de programación FEADER (2007 – 2013) en CCAA implicadas inicialmente, con las beneficiarias del PDR de Asturias. El total agregado de respuestas válidas supone un total de 2.041. Los resultados se combinan con la información extraída de trabajos de investigación similares, como la evaluación *ex ante* de la Iniciativa PYME.

La dimensión cualitativa se ha abordado mediante **entrevistas en profundidad** a instituciones financieras, la realización de un **grupo de discusión** en el cual han participado los principales actores sociales que representan a las explotaciones y las pymes del medio rural, y la remisión de un cuestionario a algunas de las **instituciones públicas** que eventualmente también pueden ofrecer financiación en ese ámbito.

2. El acceso a la financiación en el medio rural

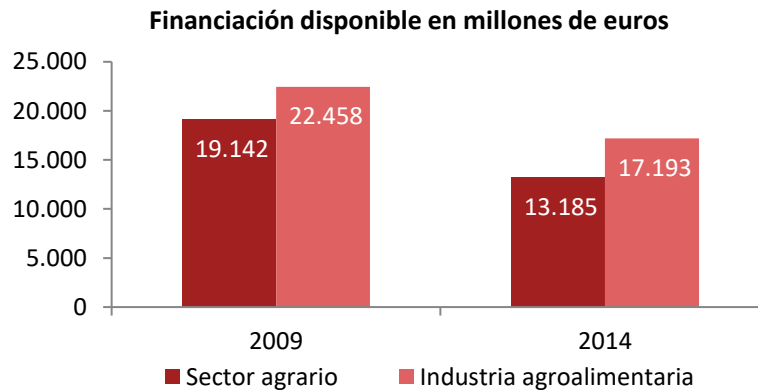
El tipo de inversiones que se podrán apoyar mediante el nuevo instrumento vienen establecidas por el **Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (MNDR)**:

- Inversiones en las explotaciones agrarias (art. 17.1.a del Reglamento 1305/2013).
- Inversiones en transformación, comercialización o desarrollo de productos agrícolas (art. 17.1.b del Reglamento 1305/2013).
- Inversión en infraestructuras de regadío sufragadas por comunidades de regantes (art. 17.1.c del Reglamento 1305/2013).
- Inversiones realizadas por grupos de acción local de LEADER.
- Inversiones de transformación de productos forestales (art. 21.1.e del Reglamento 1305/2013).

Para estudiar los problemas de acceso a la financiación, la ampliación de la evaluación estima el número total de **explotaciones y pymes potencialmente demandantes de financiación** en las seis CCAA, segmentando el cálculo según el tipo de inversiones previstas por el MNDR:

- 379.239 explotaciones agrarias.
- 28.200 empresas vinculadas a actividades de la industria agroalimentaria o comercializadoras de productos agroalimentarios.
- 106 empresas vinculadas a actividades de transformación de productos forestales.
- 243.000 empresas susceptibles de poner en marcha actividades productivas que permitan diversificar las economías del medio rural.

Seguidamente se caracteriza la demanda de financiación y se analiza su evolución temporal, constatando que en el sector agrario el nivel de endeudamiento retrocedió un 31,1% entre 2009 y 2014, mientras que en la industria agroalimentaria el retroceso fue de un 24,4%:



Fuente: CIRBE y SG Análisis, Prospectiva y Coordinación del MAGRAMA.

El acceso a la financiación de las explotaciones agrarias

En España el 83,6% de las explotaciones agrarias no supera los 100.000 euros de facturación bruta, el volumen de facturación que se ha utilizado para asimilar una explotación a una pyme.

Partiendo de las encuestas realizadas a las explotaciones beneficiarias de los PDR del periodo anterior, el volumen medio de los préstamos que éstas solicitan se mantiene y se encontraría entre los 20.000 € y los 40.000 €. Asimismo, de entre las explotaciones que son viables económicamente **un 36% manifiesta tener problemas de acceso a la financiación**, lo que es coherente con los hallazgos obtenidos por la macro-encuesta de acceso a la financiación llevada a cabo por el Banco Central Europeo en el marco del diseño de la actual iniciativa PYME, la cual estimaba un porcentaje medio del 22%.

Trasladando estos indicadores a la segmentación de la demanda llevada, se concluye que para toda España y actualizando a 2013, al considerar la reducción progresiva de explotaciones, existen aproximadamente unas 170.000 explotaciones agrarias con problemas de acceso a la financiación, de las cuales unas 67.000 estarían ubicadas en las seis CCAA de interés.

El acceso a la financiación de las empresas

Para las pymes se ha podido llevar a cabo un análisis más pormenorizado. Así, en base a la macro-encuesta del BCE en 2014 en España **un 17% de las pymes declaraba que el problema del acceso a la financiación era el que más les apremiaba**.

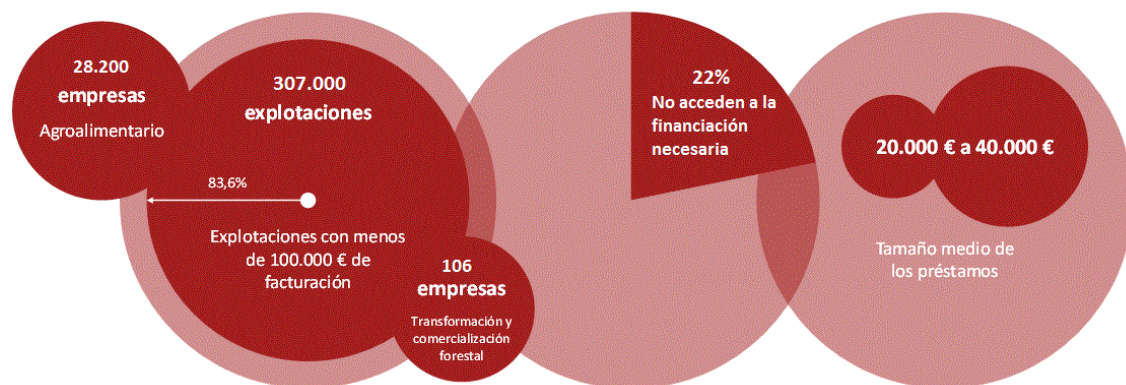
El nivel de financiación solicitado con más recurrencia oscila entre los 25.000 y los 100.000 €, si bien entre un 13,5% y un 23,5% de las empresas que accedieron a una línea de crédito obtuvieron menos del 75% del importe que solicitaron.

3. Detección y cuantificación del fallo de mercado

La restricción del crédito ha sido más patente entre las explotaciones de menor tamaño y las personas jóvenes, con una especial prudencia hacia las inversiones de menor cuantía o de naturaleza innovadora. Asimismo, existen sectores como el forestal cuya rentabilidad es muy pequeña y con necesidades de financiación a muy largo plazo que las entidades financieras no están atendiendo.

Con el objetivo de valorar la existencia de un fallo de mercado que explique esta situación, la evaluación ha analizado mediante datos de la CIRBE los **requerimientos de colateralización** que exige el sector financiero a las explotaciones y las pymes que invierten en el medio rural, constatando que son sensiblemente mayores que en otros sectores. Si dicha sobre-exigencia estuviese justificada, las **tasas de morosidad del sector agrario** deberían ser asimismo superiores a las de otros sectores; sin embargo, sus tasas de morosidad relativa son similares a las del conjunto de la economía, lo que implica que al sector agrario se le están exigiendo mayores garantías sin que el riesgo de impago sea objetivamente más elevado.

Esta situación constituye **un fallo de mercado por información asimétrica**, y se explica porque las entidades financieras no son capaces de obtener o procesar la información necesaria para valorar el riesgo de ciertas inversiones en el medio rural: las de menor cuantía, las más innovadoras y las que requieren plazos de amortización más largos. En base a ello se estima, seguidamente, el volumen de financiación solicitada que no resulta satisfecho a consecuencia de este fallo de mercado, combinando la segmentación de la demanda con la información de las encuestas:



Este cálculo no incluye el número de explotaciones o pymes que podrían realizar actividades de diversificación de la economía en el ámbito rural, por lo que los resultados deben considerarse una aproximación “a la baja”. La estimación final del tamaño del fallo de mercado y del **volumen de financiación necesaria** para abordarlo arroja el siguiente resultado:

En las seis CCAA consideradas la necesidad estaría **entre los 1.460 y los 2.920 millones de euros.**

A escala nacional la necesidad se situaría entre los 3.800 y los 7.600 millones de euros.

4. Estrategia de inversión y productos financieros propuestos

Una vez establecida la existencia de un fallo de mercado, la evaluación propone una estrategia de inversión público-privada que se traduce en el diseño de los correspondientes productos financieros que integrarán el nuevo instrumento. Para ello se realiza, en primer lugar, una caracterización transversal de los distintos tipos de productos que existen en el mercado y que serían susceptibles de ser implementados, para posteriormente analizar cuáles permiten hacer frente al fallo de mercado y a su vez se adecúan a los **retos y objetivos de la política de desarrollo rural** presentes en el Acuerdo de Asociación y los correspondientes PDR. Finalmente se propone la implementación de una estrategia de inversión basada en dos productos:

Garantías para la financiación rural

Garantía de cartera con un límite máximo para la creación de una cartera de nuevos préstamos a los destinatarios, que proporcionará una cobertura de los riesgos del crédito por cada préstamo. Se podrá gestionar a través de un organismo intermediario (p.ej. un intermediario financiero), de modo que el riesgo retenido por el organismo intermediario no será en ningún caso inferior al 20% del importe del préstamo (por préstamo concreto). Por tanto, presenta dos límites:

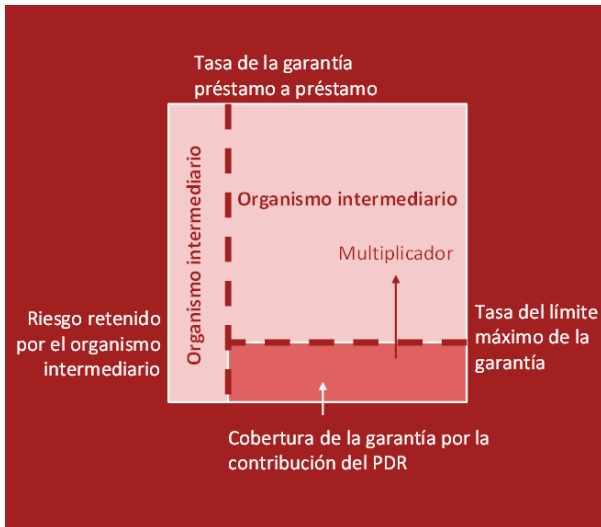
- *El límite máximo de la garantía de cartera:* equivale al importe total dotado por el instrumento y, en base a la tasa de morosidad esperada, delimita el volumen total de préstamos que se podrán garantizar.
- *La tasa de garantía para cada préstamo:* equivale a la cuantía a la que hará frente el instrumento ante una primera pérdida de un préstamo individual, de modo que parte del riesgo de fallido deberá asumirlo el intermediario financiero y no deberá ser inferior al 20%.

Préstamos para la financiación rural

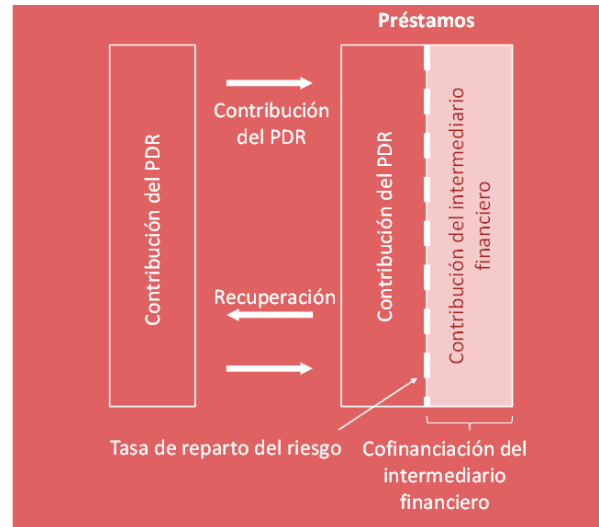
Préstamos con posibilidad de carencia y amplios periodos de amortización. La concesión del préstamo se efectuará en coinversión con la entidad financiera responsable de la gestión, en proporción de 50–50%. Respecto a los productos similares que se ofertan en el mercado financiero, tendrán las siguientes características:

- Un mayor periodo de carencia y amortización, optimizándolo para proyectos innovadores o que requieran plazos muy largos de maduración de la inversión.
- Menores garantías exigidas en relación al tramo de financiación procedente del instrumento.
- En función de las condiciones finalmente exigidas por el intermediario financiero, serán susceptibles de recibir bonificación de intereses.

Garantías



Préstamos



Personas destinatarias de los productos financieros

Cada producto está destinado a explotaciones o empresas que estén en una situación crediticia específica:

- Las garantías estarán dirigidas a destinatarios con, al menos, una calidad crediticia “vulnerable a condiciones adversas” (rating BB o Ba 2), que puedan acceder por sí mismos a un préstamo de mercado, pero cuya principal dificultad sea el no disponer de las garantías que se les exigen.
- Los préstamos estarán dirigidos a aquellos destinatarios para los que la garantía no sería suficiente, por tener una calidad crediticia de “probablemente mermada por condiciones adversas” (rating entre BB- y B- o Ba 3 y B 3), y que no logran acceder a la financiación salvo en las condiciones más onerosas.
- Por último, se prevé también el acceso a garantías para destinatarios cerca del límite de CCC+ únicamente cuando sea debido a que todavía no tienen historial crediticio.

5. El Instrumento Financiero de Gestión Centralizada 2014 - 2020

Para abordar la elección entre las distintas opciones de gobernanza, en primer lugar se pone de manifiesto que el fallo de mercado detectado se ubica en el lado de la oferta y se produce de forma generalizada en todo el territorio nacional. Sin embargo, sus efectos no se materializan igual en las distintas CCAA, ya que en cada una de ellas los actores económicos que enfrentan la sobre-exigencia de colateralización pueden ser diferentes y pueden querer abordar inversiones de distinta naturaleza.

Ello condiciona el ámbito territorial que debería abarcar el nuevo instrumento financiero, de modo que la evaluación propone el diseño de una **estructura plurirregional de gestión centralizada**, la cual permite además **acomodar la adhesión de cualquier otra CA**, como es el caso de Asturias, a lo largo del actual periodo de programación de los PDR.

Gobernanza

Para establecer la estructura de gobernanza las Autoridades de Gestión tienen potestad para elegir entre las opciones de gestión definidas en **el artículo 38 del Reglamento nº 1303/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo. Con el objetivo de informar esa decisión, la evaluación ha llevado a cabo un análisis y valoración de las principales ventajas y limitaciones de cada una de las alternativas, recomendando finalmente una estructura de gobernanza fundamentada en el **apartado 4.b.iii** del Reglamento.

De este modo, el instrumento sería gestionado y ejecutado directamente por el MAPA, a través de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF) que actuaría en calidad de Organismo Intermedio. Esta estructura presentaría principalmente las siguientes ventajas:

- La DGDRPF supondría un actor clave bajo una estructura plurirregional, con capacidad para coordinar el papel de cada una de las CCAA y su relación con las entidades financieras.
- El equipo técnico del MAPA dispone de un conocimiento profundo sobre las políticas de desarrollo rural de las distintas CCAA y está familiarizado con las necesidades de sus beneficiarios finales.
- En el caso de los préstamos, se dispone de una dilatada experiencia derivada de la gestión de medidas de bonificación de intereses en anteriores periodos de programación.
- El MAPA estaría en disposición de asumir la gestión y ejecución del instrumento a un coste muy reducido o incluso nulo.

Respecto a los posibles inconvenientes de esta opción de gobernanza, en la Evaluación ex ante se consideraba que uno de ellos podría estribar en las eventuales dificultades prácticas que el MAPA pudiera encontrar al establecer algunos de los procedimientos operativos necesarios para la implementación del instrumento. De hecho, el desarrollo ajustado de procedimientos y otros documentos ha ralentizado el Inicio de la puesta en marcha del IFGC, pero el avance realizado en los procedimientos ha sido importante, de forma que ya está en funcionamiento el IFGC en la primera comunidad adherida, Castilla y León, lo que permite una incorporación ágil del resto de CCAA y de las de nueva incorporación. Entre otros, están disponibles los documentos avanzados de Acuerdo de financiación, Convenio con SAECA, modelos de modificaciones de PDRs, manuales y aplicación informática de gestión.

6. Contribución a los PDR y movilización de recursos adicionales

Una vez establecida una estrategia de inversión, la evaluación llevó a cabo una estimación de cuál puede ser la contribución del instrumento financiero a los objetivos de los PDR de las seis CCAA que participarían inicialmente en el mismo. Tomando como punto de partida los importes presupuestados para el instrumento en cada una de las medidas de los PDR, se especifica para cada programa qué *Focus Area* se verán afectadas por las operaciones del instrumento y cuáles son los correspondientes indicadores de productividad.

En segundo lugar, se establecen una serie de supuestos basados en la información de las encuestas y en el análisis del valor añadido y del apalancamiento de cada uno de los dos productos financieros (préstamos y garantías). Dichos supuestos permitirían, finalmente, realizar una estimación del volumen de recursos adicionales que puede movilizar el instrumento en cada una de las medidas, que a su vez se utilizará para estimar la contribución a los indicadores físicos y financieros de los PDR. Los recursos adicionales movilizados así calculados para las cinco CCAA iniciales adheridas se presentan en el siguiente cuadro.

Movilización de recursos adicionales

	Aragón	CYL	CLM	Extremadura	R. de Murcia
Presupuesto FEADER para el IFPR 1	11.680.000 €	80.010.000 €	20.000.000 €	30.035.721 €	4.095.000 €
Gasto público total (GPT) para el IFPR 2	20.000.000 €	127.000.000 €	23.088.235 €	40.047.628 €	6.500.000 €
Inversión total esperada 3	95.492.440 €	608.330.411 €	106.804.362 €	173.029.052 €	31.134.976 €
Recursos privados movilizados	75.492.440 €	481.330.411 €	83.716.127 €	132.981.424 €	16.851.266 €
Índice de captación de recursos privados 4	6,5	6,0	4,2	4,4	6,0

1 En base a los datos de los PDR.

2 Incluye financiación pública nacional.

3 Estimada en el capítulo 7 de la evaluación.

4 Las diferencias se explican principalmente por los distintos porcentajes de cofinanciación en cada medida de los PDR.

Fuente: Elaboración propia con datos de los PDR y de los supuestos previstos en la Estrategia de inversión.

Queda pendiente de actualizar los datos del cuadro con los correspondientes a la movilización de recursos del PDR del Principado de Asturias, para ello es necesario conocer las aportaciones del PDR al instrumento. que se dispondrán si la CA finalmente decide adherirse al IFGC.