

LA EVOLUCIÓN EN ESPAÑA DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE APOYO FINANCIERO
AL SECTOR PRIVADO DURANTE LA CRISIS

La evolución en España de los programas públicos de apoyo financiero al sector privado durante la crisis

Este artículo ha sido elaborado por Víctor García-Vaquero, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

La obtención de financiación por parte de determinados colectivos presenta especiales dificultades, asociadas bien a la escasa información que estos prestatarios pueden aportar sobre su calidad crediticia a los potenciales oferentes de fondos —las empresas innovadoras de reciente creación y las pymes constituyen un ejemplo paradigmático en este campo— o bien al carácter de bien público que reviste su actividad —en este ámbito, pueden destacarse las compañías que operan en la industria medioambiental—. Tradicionalmente, en los países industrializados se han creado instituciones públicas para paliar la menor capacidad de los mercados privados para proporcionar recursos suficientes para el desarrollo de las actividades de estos sectores específicos¹. La reciente crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto con mayor claridad la existencia de esas dificultades especiales de acceso a la financiación para determinados agentes: en particular, las familias, los autónomos y las pymes.

En España, los principales apoyos financieros públicos a las pymes y a los autónomos se han realizado a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), mediante sus préstamos, créditos y/o avales, aunque no ha sido esta la única institución que los ha proporcionado². Desde el comienzo de la crisis se han potenciado los apoyos públicos al sector privado no financiero, tanto a través de la creación de nuevos instrumentos financieros como mediante la extensión de la actividad crediticia del ICO. El aumento de la dotación presupuestaria ha sido especialmente acusado desde 2009, y a partir de junio de 2010 ha tenido lugar un cambio importante en la política de concesión de esta modalidad de créditos.

En este artículo se repasa la evolución reciente en España de las ayudas públicas al sector privado no financiero. Para ello, tras esta breve introducción, se describen el objetivo, las funciones y los diversos instrumentos de financiación del ICO. Posteriormente, en la sección tercera, se detalla y cuantifica la actividad inversora de esta institución durante los últimos años. Por último, se extraen las principales conclusiones.

Los programas públicos de apoyo financiero al sector privado

Hasta 1991, el ICO era considerado una entidad de crédito de capital público estatal, dentro de las denominadas «entidades oficiales de crédito». Sin embargo, tras las reformas de 1991 y 1995³, en 1999 se acometió un proceso de reorganización de todo el modelo del crédito oficial español. En especial, se aprobaron los estatutos del ICO, que desarrollaron los órganos de gobierno, sus funciones y administración, quedando así establecidas las características esenciales del ICO⁴.

Como consecuencia de estas reformas, en la actualidad el ICO es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Economía, que tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito, y la consideración de agencia

1. En el caso de los países europeos, hay que destacar las ayudas públicas concedidas por entidades de crédito especializadas, como ocurre en Alemania con el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), en Francia con el OSEO, en Suecia con el ALMI Företagspartner, en Austria con el Wirtschaftsservice (AWS) o con el Finnvera en Finlandia. 2. Algunos programas de apoyo a colectivos específicos han sido realizados por diferentes departamentos ministeriales. 3. Véanse Real Decreto Ley 3/1991, de 3 de mayo; Ley 25/1991, de 21 de noviembre, y Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre. 4. Regulado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, y por el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril.

financiera del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines. En su operativa, quedó expresamente excluida la captación de fondos mediante depósitos del público como medio de financiación, al tiempo que las deudas contraídas (p. ej., la emisión de valores en los mercados nacionales o extranjeros) gozan de la garantía del Estado. El régimen fiscal de los valores del ICO para los inversores no residentes es el mismo que el de los títulos del Estado, esto es, los rendimientos y plusvalías están exentos de retención a cuenta y de tributación. Asimismo, la reforma de 1999 dejó excluido al ICO de los fondos de garantía de depósitos.

Los objetivos de esta institución son el sostenimiento y la promoción de las actividades económicas que contribuyan al crecimiento y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional, en especial de aquellas que, por su trascendencia social, cultural, innovadora o ecológica, merezcan su fomento.

El ICO ofrece financiación a través de diversos instrumentos financieros. Como entidad de crédito especializada, realiza líneas de mediación y programas de financiación directa. La financiación se puede conceder a familias, a autónomos o a empresas.

Las «líneas de mediación»⁵ consisten en créditos que se estudian y conceden por las entidades de crédito privadas (EC), las cuales asumen, en general, el riesgo de insolvencia de la operación. Inmediatamente después de la concesión, las EC solicitan los fondos al ICO, que procede a su financiación total o parcial. En algunas ocasiones, el ICO, además de proporcionar la financiación, avala una parte de las transacciones, por lo que incurre en riesgo de crédito. Las condiciones se establecen en los convenios de colaboración entre el ICO y las EC. Los márgenes o diferenciales de tipos de interés en estas operaciones se reparten entre ambas instituciones de acuerdo con los riesgos soportados. En algunos casos, estos tipos pueden estar bonificados por el Estado.

Los «programas de financiación directa» son instrumentos en los que el ICO estudia la demanda de fondos, los concede si procede y, en tal caso, asume el riesgo de toda la operación. Estos programas tradicionalmente se han dirigido a grandes proyectos de empresas españolas de inversión productiva, realizados tanto en España como en el exterior.

En su función de agencia financiera del Estado, el ICO proporciona también recursos, por indicación expresa del Gobierno, a los afectados por situaciones de graves crisis económicas, catástrofes naturales y otros supuestos semejantes. Dentro de esta faceta, el ICO tiene en la actualidad tres instrumentos o líneas en vigor: el fondo de ayuda al desarrollo (FAD), el contrato de ajuste recíproco de intereses (CARI) y el fondo para la concesión de microcréditos (FCM).

Para llevar a cabo sus actividades, el ICO se financia mediante la obtención de recursos en los mercados financieros. El grueso de esos recursos se capta mediante emisiones de valores de renta fija en moneda extranjera y en plazas internacionales. El resto de la financiación procede de préstamos de EC. Además, en algunos casos —aunque de forma marginal— recibe fondos directamente del Estado para financiar algún programa que gestiona en nombre de algún ministerio (p. ej., préstamos AVANZA del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). El ICO cuenta con la garantía del Estado español en las deudas y demás obligaciones que contraiga por la captación de fondos. Anualmente, se fija el límite de endeudamiento de dicha institución en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

5. La totalidad de los fondos de las líneas de mediación la aporta el ICO.

Millones de euros	2005	2006	2007	2008	2009
SALDOS (a):					
Operaciones ordinarias	20.598	28.140	35.397	43.279	52.193
<i>Créditos de mediación (b). Líneas</i>	12.102	17.240	21.650	25.066	32.788
<i>Créditos sobre clientes. Programas</i>	8.496	10.900	13.747	18.213	19.405
Operaciones especiales y excepcionales	439	285	146	110	104
TOTAL	21.037	28.425	35.544	43.389	52.297
PRO MEMORIA:					
Créditos concedidos (flujos brutos)	9.003	13.281	15.430	16.172	19.330
SALDOS. % SOBRE EL TOTAL:					
Operaciones ordinarias	97,91	99,00	99,59	99,75	99,80
<i>Créditos de mediación</i>	57,53	60,65	60,91	57,77	62,70
<i>Créditos sobre clientes. Programas</i>	40,39	38,35	38,68	41,98	37,11
Operaciones especiales y excepcionales	2,09	1,00	0,41	0,25	0,20
SALDOS. VARIACIÓN ANUAL:					
Operaciones ordinarias	7.542	7.257	7.882	8.914	
<i>Créditos de mediación (b). Líneas</i>	5.138	4.410	3.415	7.723	
<i>Créditos sobre clientes. Programas</i>	2.404	2.847	4.466	1.192	
Operaciones especiales y excepcionales	-154	-138	-36	-6	
TOTAL	7.388	7.119	7.846	8.908	

FUENTE: Instituto de Crédito Oficial.

- a. Sin deducir las provisiones específicas para riesgos de insolvencia.
 b. Incluye 10.633,2 millones de euros en bonos de titulización.

Evolución reciente de la actividad del ICO

Como se aprecia en el cuadro 1, el flujo de crédito bruto concedido por el ICO ha seguido un perfil creciente en el período 2005-2009, con un aumento algo más acusado en el último año. El mayor dinamismo en la financiación concedida se ha producido en la modalidad de línea de mediación, cuyo peso relativo en términos de saldos vivos ha pasado del 60% en 2006 a casi el 63% en 2009. Destaca también la ampliación de la gama de las líneas de mediación, aunque el uso final de algunas de las que se han introducido ha sido bastante inferior a la dotación inicial (véase cuadro 2).

El saldo vivo asociado a las inversiones directas (incluidas en la rúbrica «créditos sobre clientes») ha aumentado a un menor ritmo, especialmente en 2009, en el que el importe de nuevas operaciones de este tipo fue muy limitado. Por su parte, las operaciones instrumentadas como agencia financiera del Estado (partida «Operaciones especiales y excepcionales») presentan volúmenes reducidos y marginales respecto al total del balance del ICO.

En el área de las líneas de mediación, lo más relevante en 2008 fue la ampliación de la línea ICO-Crecimiento Empresarial (hasta los 1.000 millones, frente a los 100 de 2007) y la introducción de la línea ICO-Plan VIVE (Vehículo Innovador, Vehículo Ecológico), dotada con 1.200 millones de euros, cuya finalidad era incentivar la sustitución de vehículos con una antigüedad de más de 15 años por otros nuevos menos contaminantes (véase cuadro 2). Esta línea estaba dirigida a las personas físicas, autónomos y pymes para que pudiesen financiar el 100% del precio del nuevo vehículo, incluido el IVA/IGIC, siempre que el importe de la adquisición no superase los 20.000 euros. Esta línea se renovó en 2009 con otros 1.200 millones de euros.

Entre las nuevas líneas de mediación introducidas en 2009, destaca la línea ICO-Liquidez, con una dotación de 10.000 millones de euros, cuya principal novedad era la posibilidad de utilizar los fon-

	Millones de euros											
	2007			2008			2009			2010 (a)		
	Dotación Ppto.	Dispuesto	% displos.	Dotación Ppto.	Dispuesto	% displos.	Dotación Ppto.	Dispuesto	% displos.	Dotación Ppto.	Dispuesto	% displos.
Pyme	16.000	8.513,55	53,21	7.000	6.734	96,20	10.000	6.720	67,20	8.000	4.319	53,99
Inversión Pyme												
Liquidez Pyme							10.000	6.901	69,01	12.000	5.380	44,83
Línea ICO Economía Sostenible (b)										8.700	426	4,90
Liquidez Mediana							6.000	1.551	25,85			
Vivienda							3.000	1.130	37,67	1.870	823	43,99
Plan Renove Turismo							1.000	1.000	100,00			
Crecimiento Empresarial	100	93	92,88	1.000	600	60,00	1.000	815	81,50			
Plan VIVE 2008-2010				1.200	11	0,93	1.200	700	58,33			
Plan AVANZA (2006-2010)	952	416	43,75	1.000	899	89,90	1.707	535	31,34	323	293	90,61
Futur-E							500	349	69,80	400	318	79,47
Internacionalización	150	114	76,06	400	150	37,50	250	199	79,60	1.000	154	15,42
Turismo		88			111		156	155	99,36			
Transporte	300	39	12,96	300	49	16,37	300	85	28,33			
Astilleros							200	79	39,50	200	32	16,03
Préstamos Renta Universidad		13			32		150	73	48,67	75	74	98,84
Moratoria Hipotecaria							6.000	73	1,22	5.927	4	0,07
Emprendedores	50	49	97,58	75	73	97,09	100	63	63,00	100	100	100,00
Línea ICO-ICEX	21	21	100,00		35		100	29	29,00	70	3	3,81
VIVE Autobuses							70	28	40,00	166	60	35,86
Cine-Producción		39		50	27	53,80	50	27	54,00	50	5	10,46
Textil		27			29		50	18	36,00	50	5	10,52
Moratoria Pyme							5.000	11	0,22			
Industrias Culturales							22	4	17,27			
Equipamiento de Parcelas		2			3		10	0	4,70			
Sector Pesquero				184								
PRONMED				860	860	100,00						
CDTI		144										
Otros		76			173							
TOTAL	17.573	9.635	54,82	11.885	9.969	83,88	46.865	20.545	43,84	38.931	11.996	30,81

FUENTE: Instituto de Crédito Oficial.

a. Datos a junio de 2010.

b. Esta dotación presupuestaria se puede destinar a líneas de mediación y a financiación directa de proyectos para 2010 y 2011. Se ha acordado que las entidades de crédito aporten otros 8.700 millones.

dos para atender a las necesidades de financiación de capital circulante de las pymes y los autónomos, lo que supuso un cambio en la estrategia de concesión, ya que hasta entonces solo se permitía utilizar los recursos para financiar inversiones productivas (en activos fijos). Asimismo, el pasado ejercicio se abrió la línea denominada ICO-Liquidez Mediana, con un presupuesto de 6.000 millones. Por otra parte, la línea ICO-Moratoria Hipotecaria, dotada también con 6.000 millones de euros, tiene como objetivo el aplazamiento durante dos años de una parte de las cuotas de los préstamos hipotecarios de titulares que se encuentren en situación de desempleo u otras. La línea ICO-Moratoria Pyme, con 5.000 millones de euros, financia las cuotas de amortización de capital correspondiente de las operaciones vivas de financiación adscritas a las líneas ICO-Pyme de los años anteriores. No obstante, en estas dos últimas líneas los porcentajes de disposición respecto de lo presupuestado han sido muy reducidos: 1,2% y 0,2%, respectivamente (véase cuadro 2).

Aunque resulta difícil de asegurar, algunos de los factores que han podido influir en el reducido porcentaje de disposición de las líneas está relacionado con el momento del año en el que se abrió la línea, con la cuantía y con determinados requisitos o condiciones de las mismas. En par-

ticular, con respecto a las líneas de moratoria, en la práctica resulta difícil que los acreditados elegibles cumplan con la condición de estar al corriente de todas las deudas contraídas, lo que, unido al elevado volumen presupuestado, genera un porcentaje reducido de materialización final. Por otro lado, en el caso de la línea Liquidez Mediana su lanzamiento a final de año ha tenido como consecuencia también un porcentaje de disposición más bajo que la media. Finalmente, la competencia que las EC colaboradoras han ejercido ofreciendo sus propios productos bancarios ha podido ser otro de los factores disuasorios en la utilización de las líneas ICO.

En el ejercicio actual se ha aprobado la continuidad de las principales líneas de mediación introducidas durante los últimos años (véase cuadro 2). Además, se han puesto en marcha varias iniciativas con el fin de facilitar la financiación de determinados sectores. Entre ellas, hay que destacar, en primer lugar, la creación del Fondo de Economía Sostenible (FES) previsto en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible. La gestión del FES corre a cargo del ICO, que aportará 10.000 millones de euros en dos años (2010 y 2011), y se espera que cuente con una aportación similar por parte de las entidades financieras.

El FES se concreta en los cuatro productos siguientes:

- 1 Un fondo de capital inversión para financiación de infraestructuras y energía, dotado con 1.000 millones de euros.
- 2 Un fondo de capital riesgo, dotado con 300 millones de euros.
- 3 Un programa de cofinanciación directa de proyectos entre el ICO y las entidades financieras, en el que, a diferencia de lo que ocurre en las líneas de mediación, el ICO tomará las decisiones de concesión de las operaciones.
- 4 Una línea de mediación para autónomos, empresas y particulares, subvencionada en los casos de autónomos y pequeñas empresas. Los particulares podrán obtener fondos solo en caso de que lo soliciten para la rehabilitación de viviendas. La dotación conjunta para este producto y el anterior es de 8.700 millones de euros. Estos recursos deberán ir dirigidos a financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y con el conocimiento y la innovación, además de proyectos en el ámbito social.

El FES es complementario a las líneas habituales del ICO de apoyo a la financiación de pymes, al estar dirigido hacia unos sectores-objetivo concretos (relacionados con la economía sostenible). Por otra parte, esta iniciativa dota de más flexibilidad al ICO, al combinar distintos instrumentos, entre los que se incluyen el capital riesgo y la financiación directa, aunque no es un aspecto estrictamente novedoso, ya que el ICO los había utilizado en el pasado. Del mismo modo, se amplía el margen del ICO para realizar operaciones de préstamo directo, las cuales hasta ahora habían estado orientadas principalmente —pero no exclusivamente— a proyectos de importe elevado e interés nacional o de estímulo a la inversión en el exterior.

Otra medida innovadora ha sido la creación reciente de la figura del facilitador financiero, que es un instrumento dirigido a las pymes y autónomos que hayan visto denegadas solicitudes de fondos en alguna entidad de crédito, y siempre que el importe de estas sea superior a 20.000 euros e inferior a 2 millones de euros. En estos casos, se les ofrece la posibilidad de que las solicitudes de financiación vuelvan a ser estudiadas por las EC.

Por último, el pasado 9 de abril de 2010 del Consejo de Ministros autorizó al ICO a conceder financiación directa a las pymes y a autónomos a partir del 14 de junio. Esta última iniciativa se

ha materializado como una línea nueva, denominada ICOdirecto. Esta línea, que se engloba dentro de un paquete más amplio de cuatro iniciativas, supone un cambio de filosofía por parte del ICO, ya que va a poder conceder préstamos directos a autónomos y a pymes para la financiación tanto de inversión como de liquidez. El importe máximo es de 200.000 euros por cliente, decidiendo y asumiendo el ICO la totalidad del riesgo de crédito de estas operaciones. Estará vigente este año y el próximo, y los préstamos se realizarán en condiciones de mercado. Se está comercializando a través de la red de BBVA y de Santander, tras haber sido seleccionadas en concurso público, ya que el ICO carece de la infraestructura necesaria para su puesta en marcha. Otra de las novedades de estos préstamos directos es que tienen que solicitarse a través de Internet. El objetivo es aumentar el flujo de financiación al sector privado no financiero, una vez que se ha constatado que con el sistema tradicional de mediación el volumen de recursos finalmente desembolsado estaba siendo sustancialmente inferior al presupuestado (44% en 2009) (véase cuadro 2).

Este nuevo procedimiento podría contribuir a un mayor dinamismo del crédito y, por tanto, de la actividad económica a corto plazo, en la medida en que los fondos se destinen a financiar gasto. Al mismo tiempo, esta operativa supondrá también una mayor asunción de riesgos para el sector público. Para que el balance entre ambos efectos sea equilibrado, es fundamental que estos programas no atiendan demandas de insuficiente calidad crediticia.

Conclusiones

En los países desarrollados, es habitual que el sector público se preocupe por diseñar diferentes instrumentos para canalizar recursos financieros a colectivos que se enfrentan a especiales dificultades para obtenerla en los mercados privados, como consecuencia del carácter público de los bienes que producen o de la dificultad para los prestamistas de evaluar su calidad crediticia. La actual crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto con mayor vigor estas distorsiones de mercado y ha desencadenado un reforzamiento de las actuaciones de las autoridades para corregirlas.

En España, el grueso de estas actuaciones se ha llevado a cabo a través del ICO, que ha contribuido, con especial intensidad desde 2009, a canalizar recursos hacia los agentes con mayores dificultades de financiación, principalmente mediante líneas de mediación y programas de financiación a las familias, a autónomos y a pymes que han aumentado el volumen de su actividad crediticia, al tiempo que ha ampliado también la gama de instrumentos en los que se materializa dicha actividad. Más recientemente, desde junio de 2010 ha puesto en marcha igualmente una nueva estrategia, de modo que entre sus programas de actuación se contempla la financiación directa a las pymes y a autónomos, asumiendo el 100% del riesgo de crédito.

El fin último de estas acciones es incrementar el volumen de financiación recibida por aquellos agentes —singularmente, las pymes— que pueden haberse visto afectados de una forma particularmente negativa por el desarrollo de la crisis y contribuir así a la recuperación de la actividad. Al mismo tiempo, sin embargo, esta creciente actividad crediticia del ICO supone una mayor asunción de riesgos por parte del sector público. La evaluación rigurosa de la calidad crediticia de los prestatarios de estos programas es la mejor garantía de que dichos riesgos se mantendrán dentro de los límites razonablemente asumibles para alcanzar los objetivos perseguidos.

8.7.2010.