



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.12.2011
COM(2011) 870 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y
SOCIAL EUROPEO**

Un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las PYME

{SEC(2011) 1527 final}

1. LAS PYME, MOTORES DEL CRECIMIENTO

El éxito económico de Europa depende en gran medida de que las pequeñas y medianas empresas (PYME) crezcan y desarrollen todo su potencial. Las PYME representan más de la mitad del valor añadido total de la economía comercial no financiera y proporcionaron el 80 % de todos los nuevos puestos de trabajo creados en Europa en los últimos cinco años¹.

Las PYME se enfrentan a menudo con dificultades significativas a la hora de obtener la financiación que necesitan para crecer e innovar.

Una de las prioridades clave establecidas en Europa 2020, la estrategia de crecimiento de la UE para el próximo decenio, así como en el Acta del Mercado Único² de la Comisión y en la iniciativa en favor de las pequeñas empresas (*Small Business Act*)³, es facilitar el acceso de las PYME a financiación. En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁴ se subrayó el papel crucial de un sistema financiero sano para apoyar el crecimiento y establecer las prioridades de actuación a corto plazo.

En este contexto, el programa de reforma de los servicios financieros aplicado como respuesta a la crisis financiera puede traer consigo beneficios normativos para las PYME. Además, la Comisión ha propuesto liberar nueva financiación específica a nivel de la UE para corregir fallos fundamentales del mercado que limitan el crecimiento de las PYME.

En el presente Plan de Acción, la Comisión da a conocer las diversas políticas que está poniendo en práctica para facilitar el acceso a financiación a los 23 millones de PYME existentes en Europa y contribuir de forma significativa al crecimiento⁵.

2. RESPUESTA A LOS PROBLEMAS

Las dificultades para acceder a la financiación son uno de los principales obstáculos que impiden el crecimiento de las PYME, como se expone con más detalle en el anexo⁶. Estos obstáculos se deben a múltiples causas, algunas cíclicas⁷, y otras estructurales. Las asimetrías de información entre los proveedores y los solicitantes de fondos juegan un papel fundamental.

Las PYME dependen en gran medida de los préstamos bancarios para su financiación externa, por lo que deben ponerse a su disposición alternativas adecuadas.

¹ Estadísticas estructurales de las empresas (Eurostat)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database

² COM(2011) 206.

³ COM(2011) 78.

⁴ COM(2011) 815 final.

⁵ Las iniciativas ulteriores que se deriven del presente Plan de Acción se prepararán minuciosamente e incluirán, en su caso, las oportunas evaluaciones de impacto.

⁶ BCE, Survey on the Access to Finances of SMEs, febrero de 2010.

⁷ EIM, Cyclicity of SME Finance, marzo de 2009.

La Comisión utilizará la **normativa** para hacer las PYME más visibles ante los inversores y, a su vez, hacer los mercados más atractivos y accesibles para las PYME. Se introducirán cambios en la normativa para mantener el correcto equilibrio entre una regulación prudencial y la financiación de las PYME, y entre la protección de los inversores y medidas específicas para las PYME.

En segundo lugar, la Comisión quiere seguir utilizando el **presupuesto** de la UE para facilitar el acceso a financiación de las PYME corrigiendo los fallos fundamentales del mercado (es decir, asimetrías de información y fragmentación del mercado de capital riesgo) que limitan el crecimiento de las PYME. La intervención de la UE debe aportar un valor añadido claro que complemente los recursos financieros disponibles a nivel nacional y que movilice financiación adicional (un «efecto multiplicador»)⁸.

En tercer lugar, la Comisión utilizará su función de **coordinación**, trabajando en particular con los Estados miembros, para intercambiar buenas prácticas y desarrollar sinergias entre las acciones adoptadas a nivel nacional y de la UE.

Si bien la mayoría de las medidas tendrán un horizonte temporal de medio a largo plazo, es importante destacar también que Europa ha adoptado ya una serie de **iniciativas para afrontar las dificultades inmediatas**.

El objetivo principal es estabilizar la situación económica y financiera. A finales de octubre, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron un conjunto completo de medidas para hacer frente a las actuales tensiones de los mercados financieros y, al mismo tiempo, garantizar el flujo de crédito en la economía real y evitar un desapalancamiento excesivo.

De forma más específica para las PYME, Europa ha venido proporcionando una combinación equilibrada de instrumentos financieros flexibles en el actual período de programación (2007-2013), esencial para atender a las diversas necesidades de financiación de las PYME. Los instrumentos financieros del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC), con un presupuesto de 1 100 millones de euros, deberían permitir a las entidades financieras proporcionar unos 30 000 millones de euros de nueva financiación⁹ a más de 315 000 PYME. En 2008-2011, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) proporcionó unos 40 000 millones de euros en préstamos para PYME, de los que se beneficiaron más de 210 000 de ellas.

En el ámbito de la política de cohesión, la Comisión ha adoptado ya medidas encaminadas a ofrecer inversiones a las PYME de 15 Estados miembros mediante instrumentos de ingeniería financiera diseñados por los fondos estructurales. Estas medidas se han reforzado aún más permitiendo las inversiones en PYME en todos los Estados miembros en cualquier fase de su actividad empresarial normal y, de este modo, representan una importante fuente de financiación alternativa para acceder al crédito. Se calcula que la ayuda proporcionada a las empresas a través de inversiones

⁸ Las medidas son coherentes con el marco financiero presente y futuro. Todas las medidas previstas en el presente plan de acción son coherentes con la propuesta tanto del Programa de Competitividad de las Empresas y las PYME como del Programa Horizonte 2020. El coste de las agencias y la red de European Enterprise se sufragará mediante asignaciones ya previstas en la programación oficial de la Comisión.

⁹ Es decir, por cada euro invertido a través del PIC, el beneficiario obtiene finalmente unos 30 euros.

en capital, garantías y préstamos asciende al menos a 3 000 millones de euros en el actual ejercicio financiero.

Por último, para mejorar el acceso a la financiación a través de préstamos, se ha creado un instrumento específico de riesgo compartido (IRC) al amparo del mecanismo de financiación de riesgo compartido del Séptimo Programa Marco de Investigación de la UE que estará vigente a partir de 2012. El IRC proporcionará garantías parciales a los intermediarios financieros a través de un mecanismo de riesgo compartido, reduciendo así sus riesgos financieros y animándoles a proporcionar préstamos de entre 25 000 euros y los 7,5 millones de euros a PYME que llevan a cabo actividades de investigación, desarrollo o innovación.

3. MEDIDAS NORMATIVAS

3.1. Mejora del marco normativo del capital riesgo

3.1.1. Una nueva legislación sobre el capital riesgo

Los fondos de capital riesgo son operadores que proporcionan principalmente financiación de capital a empresas por lo general muy pequeñas, en las fases iniciales de su desarrollo. En la UE, la financiación mediante capital riesgo ofrece un gran potencial para el desarrollo de las PYME que, sin embargo, todavía está en gran medida desaprovechado. Pese al enorme tamaño del sector de la gestión de activos en la UE, la legislación vigente de la UE no contiene disposiciones específicamente concebidas para canalizar fondos de inversión en el capital hacia las PYME. Los gestores de fondos de capital riesgo pocas veces pueden beneficiarse del pasaporte introducido en la Directiva relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA), porque el umbral que establece de 500 millones de euros es superior al tamaño de las carteras de la mayoría de los fondos de capital riesgo de la UE.

Por eso la Comisión¹⁰ propone ahora un nuevo régimen europeo en materia de capital riesgo que permitirá que los fondos de capital riesgo de la UE comercialicen sus fondos y obtengan capital en toda Europa a través del mercado único. El nuevo régimen reducirá la fragmentación de los mercados de capital riesgo a lo largo de las fronteras nacionales que impide las operaciones transfronterizas y limita la oferta de capital riesgo.

El nuevo marco será sencillo y eficiente, con un registro único en el Estado miembro de origen, obligaciones de información simplificadas, y la adaptación de las normas relativas a la organización y al ejercicio de la actividad empresarial.

Una vez en vigor, este marco debería incrementar el tamaño del mercado de capital riesgo y dar lugar a: i) fondos de capital riesgo más grandes y eficientes, con más posibilidades de especialización por tipo de inversiones; ii) un aumento de la competencia entre los fondos y una mejor diversificación de sus inversiones; y iii) más financiación transfronteriza disponible para las PYME.

¹⁰ La propuesta presentada en 2007 por la Comisión de reconocimiento mutuo de los fondos de capital riesgo, aunque fue respaldada por los Estados miembros en 2008, no ha reducido la fragmentación entre las distintas normativas nacionales.

Junto con el presente Plan de Acción, la Comisión presenta un nuevo marco de la UE en materia de capital riesgo que crea un verdadero mercado interior para los fondos de capital riesgo. La Comisión invita al Parlamento y al Consejo a adoptar esta propuesta legislativa antes de que finalice junio de 2012.

3.1.2. Marco normativo para la inversión en capital riesgo

Los inversores institucionales, en particular las aseguradoras, pero también en cierta medida los bancos, son potenciales inversores en fondos de capital riesgo. De hecho, en algunos Estados miembros son ya inversores importantes.

Los nuevos marcos prudenciales para el sector de seguros (Solvencia II¹¹) y el sector bancario (Reglamento y Directiva sobre los requisitos de capital¹²) han suscitado la inquietud de que podrían desincentivar las inversiones en fondos de capital riesgo, consideradas inversiones no cotizadas en bolsa o activos de alto riesgo (junto con las materias primas y los fondos de inversión libre) en los cálculos relativos a los requisitos prudenciales¹³.

Esa consideración responde a preocupaciones prudenciales. No obstante, un marco legislativo bien calibrado en materia de capital riesgo, que reconozca, en particular, las ventajas de la diversificación, podría permitir cierta cantidad de inversiones en capital riesgo sin que ello suscitara preocupaciones prudenciales.

En 2012, como parte de una reflexión más amplia sobre la inversión a largo plazo, basada en el trabajo técnico que realizarán conjuntamente la Autoridad Bancaria Europea y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, la Comisión llevará a cabo un estudio sobre la relación entre la regulación prudencial y las inversiones de capital riesgo realizadas por los bancos y las aseguradoras.

3.1.3. Reformas fiscales beneficiosas para las PYME

La Comisión ha trabajado conjuntamente con expertos nacionales y del sector sobre el modo de eliminar barreras normativas y fiscales que obstaculizan las inversiones transfronterizas de capital riesgo. Un grupo de expertos en fiscalidad¹⁴ ha señalado los principales problemas de tributación que afectan a las inversiones transfronterizas de capital riesgo, que pueden ocasionar, debido a la falta de coherencia entre los 27 sistemas fiscales de la UE, doble imposición, inseguridad en cuanto al tratamiento

¹¹ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).

¹² El 20 de julio de 2011, la Comisión adoptó un conjunto de medidas legislativas para reforzar la regulación del sector bancario. La propuesta sustituye las actuales Directivas sobre los requisitos de capital (2006/48 y 2006/49) por una directiva y un reglamento y constituye otro paso importante hacia la creación de un sistema financiero más sólido y más seguro. La directiva regula el acceso a las actividades de depósito, mientras que el reglamento establece los requisitos prudenciales que las entidades deben cumplir. Véanse COM(2011) 453 final y COM(2011) 452 final, propuestas de la Comisión de 20 de julio de 2011, que son actualmente objeto de negociación en el Consejo y en el Parlamento.

¹³ Véase, por ejemplo, el artículo 123 de la propuesta de Reglamento sobre requisitos prudenciales relativos a las entidades de crédito y las empresas de inversión, COM(2011) 452 final, de 20.7.2011.

¹⁴ Las definiciones divergentes de lo que constituye un establecimiento permanente obligan a menudo a los fondos de capital riesgo a constituir filiales y a hacer frente a un aumento de la carga administrativa y fiscal.

fiscal y obstáculos administrativos¹⁵. Aunque los convenios bilaterales entre Estados miembros en materia de doble imposición deberían en principio evitar estas dificultades, es posible que no siempre cubran las complejas estructuras comerciales utilizadas en la inversión de capital riesgo.

El régimen europeo para el capital riesgo eliminará obstáculos a la obtención de fondos a nivel transfronterizo, pero no resolverá por sí solo los problemas de fiscalidad que afectan a los fondos que invierten a escala transfronteriza. No obstante, un concepto común de fondo de capital riesgo sería un buen punto de partida para seguir estudiando con los Estados miembros posibles soluciones a los problemas fiscales que pueden dificultar las inversiones transfronterizas de esos fondos.

En 2012, la Comisión concluirá su examen de los obstáculos fiscales a la inversión transfronteriza de capital riesgo con miras a presentar en 2013 soluciones encaminadas a eliminar los obstáculos, evitando al mismo tiempo el fraude y la evasión fiscales.

3.2. Normas sobre ayudas estatales pertinentes para el acceso de las PYME a financiación

La política de ayudas estatales puede apoyar el acceso de las PYME a financiación de diversas maneras, permitiendo las ayudas a los bancos por razones de estabilidad financiera, y proporcionando orientación a los Estados miembros sobre cómo diseñar planes de ayuda que promuevan los objetivos de Europa 2020 (I+D e innovación, cohesión regional y social, etc.) y tengan en cuenta las necesidades específicas de las PYME.

Las Directrices sobre capital riesgo¹⁶ permiten apoyar la financiación de las PYME en sus fases iniciales, impulsar el capital privado y mitigar las deficiencias del mercado. La Comisión ha reconocido un mayor déficit de financiación de capital y ha elevado el umbral para la inversión en el capital social de las empresas incipientes de 1,5 millones de euros a 2,5 millones de euros. Las normas sobre ayudas estatales permiten intervenir incluso por encima de este umbral, en circunstancias específicas.

A más tardar en 2013 la Comisión revisará el Reglamento general de exención por categorías y una serie de directrices sobre ayudas estatales, y, en concreto, sobre el capital riesgo, para lograr los objetivos de Europa 2020 y responder a las necesidades de las PYME.

3.3. Mejorar el acceso de las PYME a los mercados de capital

Para mejorar el acceso de las PYME¹⁷ a los mercados de capital, la Comisión propone una serie de cambios normativos que tienen por objeto mejorar la visibilidad

¹⁵

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/initiatives_small_business/venture_capital/tax_obstacles_venture_capital_en.pdf.

¹⁶

Directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo para pequeñas y medianas empresas, DO C 194 de 18.8.2006, pp. 2-21.

¹⁷

En el contexto de los mercados financieros, las PYME incluyen también las empresas con una capitalización bursátil limitada (inferior a 100 millones de euros).

de los mercados de PYME y reducir, en la medida de lo posible, los costes y la carga normativa que soportan estas empresas, manteniendo al mismo tiempo un nivel adecuado de protección de los inversores.

3.3.1. *Mayor visibilidad de los mercados de PYME*

La Comisión quiere facilitar el desarrollo de mercados de PYME en expansión homogéneos y atractivos para los inversores. En la propuesta de Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MIFID)¹⁸, ha propuesto atribuir el distintivo de mercado de PYME en expansión a aquellos sistemas multilaterales de negociación (SMN) que respondan a una serie de características comunes. El objetivo es encontrar un equilibrio adecuado entre unos requisitos proporcionados para las PYME y un alto nivel de protección de los inversores¹⁹.

Ese distintivo debería servir para que estos mercados adquiriesen más visibilidad, lo que atraería a los inversores y dotaría a los mercados de más liquidez. Sería voluntario y estaría basado en unos requisitos que adoptaría la Comisión con arreglo a una propuesta de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM). Lo concederían las autoridades nacionales competentes. A su vez, permitirá que los mercados desarrollen instrumentos más normalizados (índices, fondos especializados de inversión en esos mercados), que creen redes entre SMN y adopten mejores prácticas.

En octubre de 2011, en la legislación de la UE sobre los mercados de capital (MIFID), se propuso crear el distintivo de mercado de PYME en expansión. La Comisión invita al Parlamento y al Consejo a adoptar esta propuesta legislativa lo antes posible.

3.3.2. *Mayor visibilidad de las PYME cotizadas*

La propuesta de modificación de la Directiva sobre la transparencia²⁰ tiene por objeto mejorar el acceso a la información regulada en Europa. En la actualidad, el acceso a la información financiera sobre las empresas cotizadas es innecesariamente difícil: los interesados tienen que recorrer 27 bases de datos nacionales diferentes para encontrar esta información.

Disponer de información de alta calidad y comparable a través de un punto de acceso central a nivel de la UE propiciaría que los inversores hicieran un uso más amplio de la información sobre las PYME cotizadas. Un punto de acceso central podría reducir las barreras y los costes de entrada para nuevos proveedores comerciales de información que tal vez querrían incorporarse al mercado para colmar la laguna existente en la oferta de información sobre las empresas más pequeñas. De igual modo, también los emisores más pequeños podrían verse así incentivados a invertir

¹⁸ Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2011) 656 final, adoptada el 20.10.2011.

¹⁹ El nivel de protección de los inversores se reforzaría aún más mediante la ampliación propuesta del ámbito de aplicación de la Directiva sobre el abuso de mercado a los SMN.

²⁰ Directiva por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión, COM(2011) 683 final, adoptada el 25.10.2011.

en la producción de mejor información y formatos de documentos dirigidos a los inversores transfronterizos.

La Comisión, con la ayuda de la AEVM, mejorará el sistema de almacenamiento de datos existente y desarrollará un punto único de acceso a la información regulada a nivel de la UE. La Comisión facilitará el acceso a información de alta calidad sobre las PYME cotizadas. La Comisión invita al Parlamento y al Consejo a adoptar esta propuesta legislativa antes de que finalice 2012.

3.3.3. Reducción de las obligaciones de información para las PYME cotizadas

Con el fin de simplificar las **normas contables** que se aplican a las PYME y de reducir aún más su carga administrativa, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas²¹. Esto podría permitir a las PYME ahorrar hasta 1 700 millones de euros al año. Unos estados financieros más comparables y más centrados en la información esencial deberían dar lugar a mejores decisiones de inversión y a una mejor asignación del capital.

La Comisión ha propuesto también reducir **los requisitos y los costes para los pequeños emisores**, en concreto eliminando la presentación de informes trimestrales y generalizando el uso de modelos elaboradas por la AEVM, lo que facilitaría a los inversores la comparación de la información. El régimen aligerado de la nueva Directiva sobre la transparencia se aplicará a todos los emisores, si bien tendrá mayor repercusión en cuanto a reducción de costes para los pequeños emisores. La protección de los inversores se garantizaría mediante la divulgación obligatoria de los resultados semestrales y anuales, así como mediante la divulgación de la información que exigen las Directivas sobre abuso de mercado y sobre el folleto. Las empresas, obviamente, tendrían libertad para seguir proporcionando más información a los inversores.

Con la reciente modificación de la Directiva sobre el folleto²² se introdujo un **régimen proporcionado de información** para las PYME y empresas con capitalización bursátil limitada. Este régimen se considera que limitará la cantidad de información que deben proporcionar las PYME y los pequeños emisores y reducirá su carga administrativa, sin perjuicio de la protección de los inversores.

En octubre de 2011, se presentó una propuesta legislativa por la que se modificaban las Directivas contables a fin de simplificar y mejorar las normas de contabilidad para las PYME.

Al mismo tiempo, la Comisión presentó una propuesta de modificación de la Directiva sobre la transparencia a fin de reducir la carga normativa de los pequeños emisores.

La Comisión invita al Parlamento y al Consejo a adoptar estas propuestas legislativas antes de que finalice 2012.

²¹ COM(2011) 684 final.

²² Directiva 2010/73/CE, DO L 327 de 11.12.2010.

Para julio de 2012, se propondrán actos delegados en el contexto de la Directiva sobre los folletos, en los que se especificará el contenido de un régimen proporcionado de información para las PYME y los pequeños emisores.

3.4. Examen del impacto de los requisitos de capital de los bancos sobre las PYME

El marco vigente por lo que se refiere al capital de los bancos, desarrollado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea —incorporado al Derecho de la UE mediante dos adaptaciones de la Directiva sobre los requisitos de capital (la tercera Directiva sobre los requisitos de capital²³ y las propuestas de cuarta Directiva y de Reglamento sobre los requisitos de capital)—, tiene por objeto fortalecer las normas prudenciales aplicables en el sector bancario. Además de exigir más capital y de mejor calidad, impone mayores exigencias de capital para las actividades de mercado y mejora las normas referentes a la gestión del riesgo de liquidez. Esto aportará mayor estabilidad financiera, modelos más sólidos de actividad bancaria y balances más saneados.

En la cuarta Directiva sobre los requisitos de capital, el actual tratamiento prudencial de los préstamos a las PYME seguirá beneficiándose de las disposiciones de Basilea II (una ponderación de riesgo preferencial del 75 % para las exposiciones frente a PYME con arreglo al método estándar). Un régimen aún más beneficioso para las exposiciones frente a PYME exigiría revisar el marco internacional de Basilea. En especial, exigiría demostrar que el planteamiento actual es demasiado restrictivo. Esta es la razón por la que la ponderación del riesgo para las exposiciones frente a PYME está sujeta a una cláusula de revisión en la propuesta de la Comisión.

La Comisión, en consulta con la Autoridad Bancaria Europea (ABE), informará, en el plazo de 24 meses después de la entrada en vigor del nuevo Reglamento, sobre los préstamos a las PYME y a las personas físicas. Presentará su informe al Parlamento Europeo y al Consejo, en su caso junto con las oportunas propuestas relativas a la revisión de la ponderación del riesgo de las PYME. En este contexto, se invita a la ABE a que, a más tardar el 1 de septiembre de 2012, presente un informe en el que se analicen las actuales ponderaciones de riesgo y se comprueben las posibilidades de reducción, partiendo de un escenario de reducción en una tercera parte frente a la situación actual.

Sobre la base del informe de la ABE y de sus recomendaciones, la Comisión estudiará medidas adecuadas para tratar la cuestión de la ponderación del riesgo de las PYME en el contexto de la cuarta Directiva y del Reglamento sobre los requisitos de capital.

3.5. Acelerar la aplicación de la Directiva sobre la morosidad

Numerosos pagos en las transacciones comerciales entre empresas o entre empresas y poderes públicos se efectúan mucho más tarde de lo acordado. Esto tiene un coste elevado, de aproximadamente 1,1 billones de euros en términos de cifra de negocios aplazada²⁴. Se espera que el flujo de efectivo para las PYME mejore mediante la reducción de los plazos de pago de conformidad con las disposiciones revisadas de la

²³ Directiva 2010/76/UE, ya en vigor.

²⁴ SEC(2009) 315.

Directiva sobre la morosidad²⁵. Esto podría reducir las necesidades de financiación externa a corto plazo.

La Comisión anima encarecidamente a los Estados miembros a que aceleren la transposición de la Directiva sobre la morosidad anticipándose al plazo previsto de marzo de 2013.

3.6 Un régimen innovador para los fondos de emprendimiento social europeos

Las empresas sociales constituyen un sector emergente en la UE. Se trata de empresas cuyo objetivo primordial es lograr una repercusión social, y no generar beneficios para los accionistas u otras partes interesadas.

Al ser empresas socialmente innovadoras y a menudo de nueva creación, se trata en su mayor parte de PYME, que encuentran problemas de financiación similares a los de todas las pequeñas empresas.

La Comisión ha presentado un nuevo régimen de fondos de emprendimiento social europeos que permitirá que fondos de la UE se especialicen en este ámbito y se comercialicen en toda la UE bajo un distintivo específico. La Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar este nuevo Reglamento antes de que finalice 2012.

4. MEDIDAS FINANCIERAS DE LA UE PARA LAS PYME

La Comisión ha propuesto una serie de nuevos instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PYME a financiación también en el futuro (2014-2020). Es importante hacer más sencilla y más coherente la relación entre los diferentes sistemas de financiación de la UE. La Comisión ha introducido los principios de plataformas de instrumentos de capital y de deuda, que normalizarán los dispositivos comunes de los instrumentos, racionalizarán las relaciones con los socios de financiación y promoverán la eficiencia administrativa²⁶. En el marco de la política de cohesión para el periodo 2014-2020 se mejorará el alcance de los instrumentos financieros, ampliando su ámbito de aplicación y haciendo sus marcos de aplicación más flexibles y efectivos.

4.1. Medidas para mejorar los préstamos a las PYME

La Comisión ha propuesto un instrumento financiero de deuda a nivel de la UE para el crecimiento, la investigación y la innovación de las empresas, que ofrecerá garantías y otras formas de reparto del riesgo para mejorar los préstamos a las PYME y, en concreto, aquellas orientadas a la investigación y la innovación.

El instrumento financiero será una estructura integrada que comprenderá diferentes mecanismos con objetivos políticos específicos, a tenor de lo expuesto en la Comunicación de la Comisión sobre el *«Marco para la próxima generación de instrumentos financieros innovadores – Plataformas de instrumentos de capital y de*

²⁵ Directiva 2011/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Deberá transponerse en las legislaciones nacionales para el 16 de marzo de 2013 a más tardar.

²⁶ COM(2011) 662.

*deuda de la UE»*²⁷. Será financiado por el Programa de Competitividad de las Empresas y las PYME 2014-2020²⁸ (COSME), por el Programa Horizonte 2020²⁹ y por el Programa Europa Creativa.

A través de COSME³⁰, la Comisión proporcionará a las empresas, y en particular a las PYME, un mecanismo de garantía de préstamos, que ofrecerá garantías para:

- i) la financiación mediante deuda a través de préstamos, préstamos subordinados y participativos o arrendamiento financiero para reducir las dificultades particulares que encuentran las PYME a la hora de acceder a financiación para su crecimiento;
- ii) titulización de las carteras de préstamos a PYME, a fin de movilizar más financiación mediante deuda para las PYME.

El mecanismo de garantía de préstamos cubrirá, excepto para los préstamos de la cartera titulizada, préstamos de hasta 150 000 euros y con un plazo de amortización mínimo de 12 meses.

Además, la Comisión, a través del Programa Horizonte 2020³¹, proporcionará un mecanismo de deuda con un apartado específico para apoyar a las PYME orientadas a la investigación y la innovación (I+i). El apartado PYME aportará a las PYME orientadas a la I+i un importe en préstamos que complemente la financiación concedida a las PYME por el mecanismo de garantía de préstamos en el marco del Programa COSME.

Además, la Comisión propone también establecer un mecanismo de garantía dirigido especialmente a las PYME que desarrollan su actividad en los sectores culturales y creativos. Este mecanismo se inscribirá también en el marco del instrumento financiero de deuda de la UE.

Por último, en el marco del Programa de la UE para el Cambio y la Innovación Sociales, la Comisión propone apoyo financiero para la microfinanciación de microempresas y la financiación de empresas sociales.

La Comisión y las partes interesadas organizarán seminarios con los Estados miembros que vayan rezagados en el uso de los instrumentos financieros de la UE, para facilitar el desarrollo institucional y promover el uso de las garantías de la UE y del capital riesgo.

La Comisión seguirá potenciando la concesión de préstamos a microempresas y promoverá la adopción del Código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE.

²⁷ COM(2011) 662.

²⁸ COM(2011) 834/2.

²⁹ COM(2011) 808 final.

³⁰ El presupuesto indicativo para los instrumentos de deuda y de capital en el marco de COSME es de 1 400 millones de euros.

³¹ El presupuesto indicativo para los instrumentos de deuda y de capital en el marco de Horizonte 2020 es de 3 800 millones de euros.

La Comisión ha propuesto:

1. Un instrumento financiero de deuda europeo, reforzado y ampliado, para mejorar los préstamos a las PYME y, más en concreto, a las orientadas a la I+i. Este instrumento comprende un mecanismo de garantía de préstamos en el marco del Programa COSME (2014-2020) y un apartado PYME dentro del mecanismo de deuda del Programa Horizonte 2020.

El instrumento financiero de deuda de la UE incluirá también un apartado para los sectores culturales y creativos financiado en el marco del Programa Europa Creativa (2014-2020), a fin de mejorar el acceso a financiación de las PYME que desarrollan su actividad en los sectores culturales y creativos europeos.

2. Dentro del Programa de la UE para el Cambio y la Innovación Sociales (2014-2020), un eje específico de microfinanciación y emprendimiento social apoyará en particular la microfinanciación a microempresas, el desarrollo de la capacidad institucional de los proveedores de microcréditos y la financiación para el desarrollo de empresas sociales.

El Banco Europeo de Inversiones mantendrá su actividad de préstamos a PYME a un ritmo sostenido próximo al nivel de 2011, en función de las condiciones del mercado y de su capacidad de financiación. El BEI seguirá contribuyendo a mejorar las condiciones de los préstamos, a aumentar su flexibilidad y a asegurar su rápida asignación. El BEI y el FEI seguirán desarrollando sinergias a través de operaciones de riesgo compartido, en concreto para la titulización de la cartera de deuda de las PYME, parcialmente en cooperación con la Comisión.

4.2. Medidas para mejorar el acceso al capital riesgo y otra financiación de riesgo

La Comisión ha propuesto un instrumento financiero de capital de la UE en apoyo del crecimiento, la investigación y la innovación de las empresas de la UE, que proporcionará capital riesgo y financiación de entresuelo a las empresas desde una fase temprana (incluida la fase de semilla) hasta la fase de crecimiento.

El instrumento financiero será una estructura integrada que abarcará diferentes mecanismos con objetivos de política específicos, de acuerdo con el marco para la próxima generación de instrumentos financieros innovadores. Será financiado a través del Programa para la Competitividad de las Empresas y las PYME (COSME) y del Programa Horizonte 2020.

COSME incluirá un instrumento de capital dirigido a las empresas en fase de expansión y de crecimiento, que incluirá también la posibilidad de realizar inversiones en fases tempranas en conjunción con el Programa Horizonte 2020.

El Programa Horizonte 2020 constará de un instrumento de capital dirigido a las empresas en sus fases iniciales, que incluirá también la posibilidad de realizar inversiones en las fases de expansión y de crecimiento en conjunción con el Programa COSME.

El Grupo del BEI seguirá apoyando el crecimiento de las PYME a través de su amplia gama de productos de capital y, en particular, del mandato ampliado de capital riesgo del BEI. Se desarrollará aún más la cooperación entre el Grupo del BEI y la Comisión Europea, en concreto mediante acuerdos de reparto del riesgo, para facilitar la movilización de más recursos públicos y privados.

La Comisión ha propuesto:

1. Un instrumento financiero de capital reforzado y ampliado para mejorar el acceso de las PYME al capital riesgo y otra financiación de riesgo, desde sus fases iniciales (incluida la fase de semilla) hasta su fase de crecimiento. El instrumento financiero de capital será financiado por el Programa para la Competitividad de las Empresas y las PYME (COSME) y el Programa Horizonte 2020.

2. La creación de fondos de fondos, dentro del instrumento financiero de capital de la UE, para proporcionar capital a los fondos de capital riesgo que se dedican principalmente a inversiones en más de un Estado miembro. Se invitará a las entidades financieras públicas nacionales, así como a los inversores privados, a participar en esos fondos.

El Grupo BEI seguirá apoyando el crecimiento de las PYME a través de su amplia gama de productos de capital y, en particular, del mandato ampliado de capital riesgo del BEI. Se desarrollará aún más la cooperación entre el Grupo BEI y la Comisión Europea, en concreto mediante acuerdos de reparto del riesgo, para facilitar la movilización de más recursos públicos y privados.

5. OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR EL ENTORNO DE LAS PYME

5.1.1. Mejora de la información para las PYME

Resultaría muy beneficioso para las PYME poder acceder más fácilmente a información a nivel local y regional. Se anima a las autoridades de los Estados miembros a que mejoren el acceso de las PYME a las diferentes fuentes nacionales y regionales de financiación y, en este contexto, a que evalúen la posibilidad de crear en línea una única base de datos nacional de fuentes de financiación basada en las buenas prácticas.

La Comisión Europea y el Grupo BEI, en cooperación con los intermediarios financieros, ampliarán el acceso de las PYME a la información sobre los diversos instrumentos financieros de la UE y el instrumento de préstamo para las PYME. Se mejorará asimismo la información facilitada a los intermediarios, en particular los bancos más pequeños. Se harán esfuerzos para simplificar la carga administrativa y ampliar el abanico de lenguas.

Se anima a los bancos y otras entidades financieras a que proporcionen a sus clientes información sobre instrumentos de financiación alternativos y a que apoyen activamente redes de mentores, asesores e inversores providenciales (*business angels*).

La Comisión:

1. Reforzará la capacidad de asesoramiento financiero de la red Enterprise Europe para ofrecer a las PYME mejor información sobre las diferentes fuentes de financiación, como complemento de las estructuras de información existentes a nivel nacional.

2. Asegurará que toda la información sobre la financiación de la UE se reúna y se ponga a disposición del público a través de un único portal en línea multilingüe que abarque las diferentes fuentes de financiación de la UE que se ofrecen a las PYME.

Los bancos y otros intermediarios financieros han declarado que promoverán entre sus miembros el refuerzo de la información sobre los instrumentos financieros de la UE y las subvenciones públicas para las PYME.

5.1.2. Mejorar la supervisión del mercado de préstamos a las PYME

En la actualidad no se recopilan estadísticas exactas sobre los préstamos a las PYME. Las estimaciones disponibles, como las relativas a los préstamos inferiores a un millón de euros o a 250 000 euros, muestran que el porcentaje de las PYME en el total de los nuevos préstamos concedidos en la zona del euro es en promedio de alrededor del 20 %³².

Mejorar el seguimiento del mercado de préstamos a las PYME permitiría elaborar mejor las políticas y basarlas más en datos concretos. Ayudaría también a evaluar el impacto de las medidas en apoyo de la financiación a las PYME, así como de los nuevos requisitos de capital aplicables a las entidades de crédito.

La Comisión trabajará conjuntamente con las federaciones bancarias y recabará asesoramiento de otras instituciones interesadas (como el BCE y la Autoridad Bancaria Europea) a fin de reforzar el marco analítico relativo a los préstamos para PYME, procurando lograr una mejor comparación y una metodología más coherente.

5.1.3. Promover la calificación cualitativa

Los indicadores de desempeño cualitativos —el historial del empresario, la posición competitiva de la empresa en el mercado u otros activos intangibles— son esenciales para completar la evaluación estándar de las PYME.

La presentación de cuestionarios cualitativos es ya una práctica común de los bancos europeos. No obstante, el proceso de modelización estadística de esa información no es inmediato, y la mayoría de los modelos tropiezan con el escollo de que se pierde información al transformar los datos cualitativos en modelos cuantitativos.

Además, hay ya disposiciones en vigor que permiten a las PYME solicitar a los bancos que les den a conocer su calificación y su puntuación³³. Sería importante aplicar plenamente estas disposiciones.

³² ECB MFI Interest Rate Statistics, Euro area new loans to NFC volumes, media para el período agosto 2010 – julio 2011

³³ Artículo 145, apartado 4, de la Directiva sobre los requisitos de capital, y artículo 418, apartado 4, de la propuesta de Reglamento sobre los requisitos de capital.

La Comisión promoverá el intercambio de buenas prácticas y anima al sector bancario y a las federaciones de PYME a promover la utilización de la calificación cualitativa como herramienta complementaria a la evaluación cuantitativa estándar de la solvencia crediticia de las PYME.

5.1.4. Fomentar la actividad de los inversores providenciales y las inversiones transfronterizas

Los inversores providenciales proporcionan financiación y experiencia de gestión, que aumentan la probabilidad de supervivencia de las empresas incipientes. Con frecuencia constituyen la mayor fuente de financiación exterior, tras la familia y los amigos, de las actividades empresariales de nueva creación. Debido a su carácter informal, su actividad es difícil de medir.

La Comisión estudiará el mercado europeo de inversores providenciales y otros mercados informales y estudiará la manera de estimularlo apoyando programas de inversión y para la inversión, animando a los grupos de inversores potenciales a convertirse en inversores providenciales y reforzando la capacidad de los gestores de redes de inversores providenciales.

En 2011, el Grupo BEI incrementó su mandato de capital riesgo a 5 000 millones de euros y extendió su ámbito de aplicación para incluir la inversión conjunta con inversores providenciales.

La Comisión:

1. Fomentará diferentes formas de inversiones conjuntas con inversores providenciales en cooperación con el FEI y los Estados miembros dentro de las posibilidades de los fondos estructurales.

2. Estudiará medidas para desarrollar más el encuentro entre empresas e inversores a nivel transfronterizo, en particular inversores providenciales, sobre la base de las propuestas de un grupo de expertos en 2012.

3. Mejorará la puesta en relación de las ofertas con las solicitudes de capital riesgo dentro de la red de empresas europeas.

5.1.5. Promover la información sobre el acceso de las PYME a los mercados de capital

Hacen falta medidas significativas a fin de crear un entorno favorable para las PYME que buscan capital de crecimiento, centrándose en las maneras de atraer un conjunto más amplio de inversores y ayudando a reducir el coste de capital de las PYME. Es necesario incrementar la formación que se facilita a las medianas empresas sobre las ventajas y los costes asociados a la cotización en mercados regulados. La Comisión estudiará también cómo promover el acceso a los mercados de bonos y las titulaciones conexos a las PYME. La Comisión, junto con los participantes en el Foro de Financiación de las PYME, seguirá³⁴ colaborando en las campañas de información y preparará una guía de información europea para las empresas que aspiran a salir a cotización. La Comisión llevará a cabo también actividades de

³⁴ En octubre de 2008 se organizaron en todas las capitales europeas, promovidas por la UE, jornadas sobre financiación para las PYME.

promoción, como un premio para destacar a una de las PYME admitidas a cotización en ese año.

Se anima en particular a las partes interesadas y a las bolsas de valores a que incrementen la información que facilitan a las PYME sobre las ventajas de cotizar en los mercados y cómo ser admitido a cotización.

La Comisión impulsará la creación de un instituto independiente para promover el análisis y la investigación sobre las medianas empresas cotizadas, incrementando así el interés de los emisores en este segmento.

5.1.6. Coordinación y aplicación de las políticas

La Comisión seguirá trabajando con el Foro de Financiación de las PYME a fin de estudiar nuevas estrategias para facilitar el acceso a financiación para de las PYME. El aprendizaje mutuo de las políticas aplicadas es esencial para mejorar la eficacia del sistema financiero europeo. Varios Estados miembros han establecido ya foros nacionales de financiación de PYME con organizaciones empresariales, bancos y otras entidades financieras a fin de ofrecer soluciones prácticas para mejorar el acceso a financiación.

Las experiencias nacionales son especialmente importantes por lo que respecta a las prácticas y los procesos de préstamo. En varios Estados miembros se han adoptado diversas medidas para mejorar la transparencia del proceso de préstamo, como informar a las PYME de las razones para la denegación de un préstamo cuando esta se produce.

En algunos Estados miembros, se han establecido códigos nacionales de préstamo o mediadores de crédito para tratar el problema de la asimetría de información en el proceso de evaluación del riesgo de las PYME y para mejorar el proceso de concesión de préstamos. En otros, la Directiva en materia de crédito al consumo se ha ampliado a las pequeñas empresas. Aunque estos diversos modelos pueden obedecer a diferentes circunstancias nacionales, hay margen para una mejora general de su funcionamiento.

La Comisión anima:

A los Estados miembros y las asociaciones de interesados a que establezcan foros nacionales de financiación de las PYME para encontrar soluciones que mejoren el acceso a la financiación.

A los bancos, otras entidades financieras y las federaciones de PYME a que establezcan códigos de conducta y directrices nacionales para mejorar la transparencia del proceso de concesión de préstamos y, cuando proceda, apoyen las funciones de los mediadores de crédito.

En 2012, la Comisión tiene previsto revisar las prácticas actuales de concesión de préstamos, y, en concreto, los mecanismos de transparencia.

En función de los resultados de esa revisión, la Comisión puede plantearse adoptar medidas normativas para fomentar la concesión responsable y transparente de préstamos a las PYME.

6. CONCLUSIÓN

Las PYME solo serán una fuente de crecimiento y empleo en Europa si mejora su acceso a financiación. A corto plazo, esto significa estabilizar los mercados financieros y reforzar los bancos, garantizando al mismo tiempo que el crédito siga llegando a las PYME.

A medio plazo, la Comisión tiene previsto mejorar significativamente el entorno normativo de las PYME, promoviendo un mercado único de capital de riesgo, mejorando los mercados de capital y reduciendo los costes y la carga que soportan las PYME. La Comisión prevé reforzar sus garantías e instrumentos de capital riesgo, complementando los esfuerzos llevados a cabo por el BEI y por los Estados miembros. Por último, la Comisión quiere promover la información de interés para las PYME, destinada a las PYME y sobre las PYME, para mejorar el acceso a los instrumentos financieros, subsanar las carencias de información que afectan a las PYME a la hora de acceder a financiación y facilitar su acceso a los mercados de capital.

La UE y los Estados miembros deben trabajar juntos para mejorar el acceso de las PYME a financiación. La Comisión está cumpliendo su parte con las medidas previstas en el presente plan de acción, y trabajará con los Estados miembros, el sector financiero y las federaciones de PYME para garantizar que esas medidas den fruto y contribuyan a la recuperación económica.