



Fondo Europeo de Desarrollo Regional

14
20

Evaluación de impacto del programa IPYME sobre la capacidad de endeudamiento de las empresas

Instituto de Estudios Fiscales (IEF)
Ministerio de Hacienda

Informe realizado por: Ignacio Moral – Arce y Javier Peña



Cofinanciado por
la Unión Europea



MINISTERIO
DE HACIENDA



Fondos
Europeos

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
------------------------	---

RESUMEN EJECUTIVO

El **objetivo** de esta evaluación es valorar si el programa IPYME ha conseguido facilitar el acceso a crédito de las pymes españolas, realizando una evaluación de impacto que analiza la efectividad de recibir un préstamo de este programa sobre la evolución del endeudamiento de estas empresas.

La Iniciativa PYME (IPYME) es un programa europeo diseñado por la Comisión Europea para mejorar el acceso a crédito de las pymes europeas, que se aprueba en 2014 para resolver las restricciones crediticias que sufrían las empresas europeas en esa época, como consecuencia de la crisis financiera de 2008. España fue el primer Estado Miembro en confirmar su participación en IPYME, en enero 2015, para lo cual se puso en marcha el programa operativo IPYME, que se cofinanció con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El estudio ex - ante de IPYME elaborado por la Comisión Europea identificó a España como uno de los países más castigados por la crisis. Según el estudio, el 22% de las pymes que habían sufrido restricciones de crédito eran españolas, y se estimaba un déficit de financiación en el periodo 2011-2012 de entre 6.000 y 26.000 millones de euros.

En el caso de nuestro país, la financiación de IPYME se destinó a cubrir el 50% del riesgo de los préstamos concedidos por los intermediarios financieros (bancos) que participan en el programa, si bien el diseño de IPYME permitía cubrir hasta un máximo del 80% del riesgo. Los bancos eran los encargados del conceder los préstamos según los requisitos del programa, entre los cuales figuraban que los préstamos debían ser nuevos, y destinados a pymes. La gestión del instrumento corrió a cargo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a través del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que opera normalmente como la entidad del BEI que apoya la financiación a PYMES.

La aportación inicial prevista del programa operativo IPYME ascendía a 800 millones de euros (con cargo a FEDER), con el objetivo final de generar más de 3.000 millones de euros en préstamos para pymes españolas antes de diciembre de 2019. Finalmente, el programa IPYME facilitó garantías con cargo a FEDER por valor de 682,79 millones de euros, a un total de 44.420 préstamos, por un valor total de 3.442,83 millones, muy por encima del factor multiplicador esperado de los recursos aportados por FEDER (x4).

Para realizar este estudio se ha utilizado **información del período 2013-2021** obtenida de diversas bases de datos de organismos públicos. En primer lugar, información de las empresas beneficiarias procedentes del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y, además, información de la Agencia Tributaria (AEAT) basada en las variables de resultados donde se mide el impacto (estructura del pasivo del balance: recursos propios, deuda a corto plazo, deuda a largo plazo). Por último, para la comparación con el universo de empresas no financieras, se ha empleado la base de datos de la Central de Balances del Banco de España.

La **metodología de estimación** empleada para la evaluación de impacto es el cálculo de diferencias en diferencias, concretamente la aproximación escalonada de Callaway y SantAnna (2021) descrita en el Anexo 4. Esta metodología trata de identificar el impacto del programa comparando aquellas pymes que participan (a las que denominamos grupo de tratamiento) y aquellas que no participan en el programa pero que tienen características similares (grupo de control). La metodología estima el impacto considerando la diferente evolución de ambos grupos, y tiene en cuenta que las empresas pueden participar en el

programa varias veces (pueden pedir varios préstamos). Además, se utiliza un periodo previo al inicio del programa (2013-2015) para contrastar la hipótesis de que, en ausencia del programa, la evolución de las empresas que participan y las que no participan es similar, y que, por tanto, el diferente comportamiento de las mismas, una vez entran a participar al programa, se debe, en buena medida, a los efectos de recibir préstamos de IPYME.

A continuación, se resumen los **principales hallazgos** de este estudio.

Desde el punto de vista de sus características, las empresas que participaron en IPYME cuentan con un tamaño superior al conjunto de las pymes españolas. Sectorialmente, el programa ha sido muy eficaz captando empresas en los sectores de comercio, manufacturas, hostelería y medios de comunicación, mientras que la participación ha sido más reducida en sectores como construcción y actividades profesionales. En cuanto a su perfil crediticio, presentan ratios de endeudamiento (deuda sobre patrimonio neto) notablemente superiores a la media nacional, lo que sugiere que el programa ha logrado captar empresas con mayores dificultades de acceso al crédito en los canales financieros tradicionales.

Desde el punto de vista de la efectividad, el programa IPYME ha tenido efectos positivos y estadísticamente significativos sobre los niveles de deuda tanto de corto como de largo plazo. En promedio, recibir un préstamo de IPYME implica un incremento adicional de 171.000 € en la deuda a corto plazo (destinada a capital circulante) y un aumento de 156.000 € en la deuda a largo plazo (orientada a financiar activos tangibles e intangibles), en comparación con los recursos que estas empresas habrían podido obtener en ausencia de programa. Dado que el importe medio del préstamo de IPYME es de 65.000 €, estos resultados evidencian la existencia de adicionalidad crediticia del programa. Esto quiere decir que la aportación de fondos públicos vía FEDER no solo se ha traducido en préstamos al sector privado muy por encima de la cantidad inicialmente esperada (recordamos que el multiplicador objetivo era de 4x, si bien fue finalmente superado), sino que además esas empresas han podido aumentar progresivamente su financiación, muy por encima de los niveles conseguidos por empresas similares que no participaron en el programa. Desde una perspectiva dinámica, la adicionalidad crediticia se incrementa conforme transcurre el tiempo desde la concesión del préstamo.

Es importante, destacar que el aumento de deuda gracias a IPYME se produce sin variaciones significativas en la ratio de endeudamiento, lo que indica que el aumento de endeudamiento se ha acompañado de un incremento proporcional de recursos propios, manteniéndose estable la estructura financiera relativa de las empresas y contribuyendo así a mitigar el riesgo crediticio asociado a un mayor endeudamiento.

En síntesis, IPYME ha cumplido con eficacia su objetivo de facilitar financiación a pymes con restricciones crediticias, generando una expansión tanto de la deuda de corto como de largo plazo, al tiempo que preserva el equilibrio de la estructura financiera de las empresas participantes, limitando así el riesgo financiero asociado a un mayor endeudamiento.

Por último, el informe de evaluación incluye una serie de **recomendaciones**.

En primer lugar, y dado que el programa es eficaz y consigue mejorar el acceso a crédito de las pymes, se recomienda el uso de programas similares siempre que el acceso al crédito de las pymes siga siendo una prioridad de política pública.

En segundo lugar, se recomienda realizar un análisis de impacto más profundo que incluya un análisis a nivel sectorial, así como incluir otras variables de resultado en el análisis como ventas, activos o número de empleados, para evaluar los efectos reales de IPYME en el crecimiento económico y el empleo.

En tercer lugar, se recomienda aprovechar las bases de datos disponibles para mejorar la selección de beneficiarios del programa de cara a priorizar su participación en posibles futuras ediciones. Por ejemplo, se puede identificar para qué perfiles de empresas la participación en un programa similar tiene los mayores impactos en cuanto a financiación recibida o mejora de las tasas de supervivencia, facturación o empleo.