

Informe Especial

**¿Responde  
adecuadamente la ayuda  
financiera de la UE  
a las necesidades  
de los microempresarios?**



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2556-6	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/81165	QJ-AB-15-008-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2578-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/625800	QJ-AB-15-008-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2564-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/953028	QJ-AB-15-008-ES-E

© Unión Europea, 2015  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

**Informe Especial****¿Responde  
adecuadamente la ayuda  
financiera de la UE  
a las necesidades  
de los microempresarios?**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,  
párrafo segundo)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal, y especializada en los ámbitos de gasto de políticas estructurales, transporte y energía. La fiscalización fue dirigida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal; asistida por Tony Murphy, jefe de Gabinete; Mihail Stefanov, agregado del Gabinete; Emmanuel Rauch, jefe de Unidad; Dennis Wernerus, jefe de equipo; Romuald Kayibanda, jefe de equipo; Piotr Senator, auditor, y Christian Wieser, auditor.



De izquierda a derecha: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator y M. Stefanov.

## Apartados

### Abreviaturas

### Glosario

### I – VI Resumen

### 1 – 16 Introducción

### 17 – 18 Alcance y enfoque de la fiscalización

### 19 – 63 Observaciones

#### 19 – 37 Programación y concepción de la asistencia de la UE a microempresarios

21 – 30 Falta de evaluaciones de las necesidades específicas y de sistemas de gestión de riesgos adecuados en las ayudas del FSE a microempresarios

31 – 33 Los mecanismos de creación de instrumentos del EPMF fueron generalmente satisfactorios

34 – 36 La mayoría de los instrumentos financieros del FSE no atrajeron financiación privada

37 Los instrumentos financieros del EPMF atrajeron algo de financiación privada

#### 38 – 54 Seguimiento y sistemas de información sobre el rendimiento

41 – 44 Información limitada sobre el alcance y los índices de supervivencia en los programas operativos del FSE

45 – 47 Información más completa sobre el alcance y los índices de supervivencia en los proyectos del EPMF

48 – 54 La ayuda llegó a algunos microempresarios, de los cuales alrededor de la mitad estaban anteriormente desempleados

#### 55 – 63 Información sobre los costes de aplicación de la ayuda de la UE a microempresarios

56 – 58 Información incompleta sobre los costes administrativos de aplicación de los programas operativos del FSE

59 – 63 Variaciones en los costes de los instrumentos financieros del FSE

### 64 – 72 Conclusiones y recomendaciones

### Respuestas de la Comisión

**EaSI:** Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social

**BEI:** Banco Europeo de Inversiones, o Grupo del Banco Europeo de Inversiones cuando se alude al BEI y al FEI conjuntamente

**CGAP:** Grupo consultivo de ayuda a los países más pobres

**EPMF:** Instrumento Europeo de Microfinanciación «Progress»

**FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FEI:** Fondo Europeo de Inversiones

**FSE:** Fondo Social Europeo

**PO:** Programa operativo

**Pymes:** Pequeñas y medianas empresas

**RNB:** Renta nacional bruta

**UE:** Unión Europea

**Alcance:** Se entiende por alcance el grado en que los proyectos llegan al grupo destinatario.

**Autoridad de gestión:** Autoridad pública nacional, regional o local u organismo público o privado designado por el Estado miembro para gestionar un programa operativo. La gestión consiste especialmente en seleccionar los proyectos que serán financiados, en realizar un seguimiento sobre la aplicación de los proyectos y en informar a la Comisión sobre los aspectos financieros y los resultados logrados.

**Cartera en riesgo:** Valor de todos los préstamos pendientes con uno o más pagos del principal vencidos un número determinado de días (normalmente treinta días).

**Código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE:** Directrices y recomendaciones de «buenas prácticas» para los proveedores de microcréditos publicadas por la Comisión en diciembre de 2011.

**EaSI:** El Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social es un instrumento financiero de la UE que tiene por objeto promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, garantizando una protección social adecuada y digna, combatiendo la pobreza y la exclusión social y mejorando las condiciones de trabajo: Está gestionado directamente por la Comisión Europea y agrupa el EPMF y otros dos programas de la UE gestionados independientemente entre 2007 y 2013.

**Efecto de palanca:** En el contexto de los instrumentos financieros financiados con el presupuesto de la UE y los fondos públicos nacionales, se entiende por efecto de palanca la cantidad de euros de financiación (pública y privada) verdaderamente disponible para facilitar apoyo financiero a los beneficiarios finales por cada euro de financiación pública (de la UE y de los fondos nacionales) otorgado al instrumento

**Efecto de rotación:** Efecto que se produce cuando los fondos con lo que está dotado un instrumento financiero se reutilizan al menos una vez (utilizando préstamos o garantías).

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):** El FEDER tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social corrigiendo los principales desequilibrios regionales mediante el apoyo financiero a la creación de infraestructuras e inversiones productivas generadoras de empleo, destinadas principalmente a las empresas.

**Fondo Europeo de Inversiones (FEI):** El FEI es un proveedor especializado de financiación de riesgo para las pymes en toda Europa. Pertenece al Grupo del BEI y sus accionistas son el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Comisión Europea y una gran variedad de instituciones bancarias y financieras públicas y privadas,

**Fondo Social Europeo (FSE):** El FSE tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo (principalmente a través de acciones de formación), favoreciendo un alto nivel de empleo y más puestos de trabajo y de mejor calidad.

**Grupo Consultivo de Ayuda a los Países Más Pobres (CGAP):** El CGAP es un centro de investigación y política apoyado por una treintena de agencias de desarrollo y fundaciones privadas dedicado a lograr prefinanciación para la población pobre del mundo. Su sede se encuentra en el Banco Mundial.

**Índice de supervivencia:** El índice de supervivencia es un indicador del éxito del apoyo financiero a los microempresarios. Se obtiene dividiendo el número de entidades beneficiarias de la ayuda que sigan activas al final de un período determinado («período retrospectivo») por el número total de entidades financiadas.

**Instrumento Europeo de Microfinanciación «Progress» (EPMF):** El EPMF es aplicado en nombre de la Comisión por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para las garantías de microcréditos y para los préstamos a bancos y otros intermediarios financieros: En este último caso, el BEI es coinversor en el EPMF.

**Instrumentos financieros:** «Instrumento financiero» es el término genérico con el que se designan los contratos que confieren a su titular un derecho sobre un deudor. La UE proporciona apoyo a tres posibles tipos de instrumentos financieros: capital, préstamos y garantías. Los instrumentos de capital o de préstamos son contratos entre un inversor y una derivada o entre un prestamista y un prestatario. Las garantías son contratos por los cuales el garante garantiza los derechos de un inversor o prestamista.

**Instrumento financiero de magnitud excesiva:** Se considera que un instrumento financiero tiene una magnitud excesiva cuando su dotación total excede de forma significativa la financiación necesaria para cubrir las necesidades de la población destinataria (o sea, los microempresarios en el contexto de la presente fiscalización).

**Liquidación:** Proceso que implica la venta de todos los activos del fondo, el pago a los acreedores, la distribución de los activos restantes entre los titulares y la disolución del fondo. Esencialmente, constituye la liquidación del fondo por el que se ejecuta un instrumento financiero.

**Microcrédito:** La Comisión define microcrédito como préstamos inferiores a 25 000 euros concedidos a microempresarios [véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «*Microcredit for European small businesses*», SEC(2004) 1156].

**Microempresas:** Como se especifica en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, microempresa es una empresa que ocupa a menos de diez personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones de euros.

**Microempresarios:** En el presente informe, se considerará microempresarios tanto a trabajadores autónomos como a microempresas (es decir, registrados como personas jurídicas).

**Microfinanciación:** En el presente informe, se entiende por microfinanciación los préstamos a microempresarios y las garantías a bancos y otros intermediarios financieros que otorgan dichos créditos.

**Pequeñas y medianas empresas (pymes):** Las pymes cuentan con una plantilla de menos de 250 personas y su volumen de negocio anual no sobrepasa los 50 millones de euros o su balance general anual no excede los 43 millones de euros. Dentro de la categoría de pymes, se define como pequeña empresa aquella que ocupa a menos de cincuenta personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 10 millones de euros.

**Política de salida:** La política de salida es una política o estrategia de liquidación de participaciones mediante un instrumento financiero con arreglo a un plan para lograr la máxima rentabilidad.

**Programa operativo:** Un programa operativo establece las prioridades y objetivos específicos de un Estado miembro y el modo en que la financiación (cofinanciación de la UE y nacional pública y privada) se utilizará durante un período determinado (normalmente de siete años) para financiar proyectos. Estos proyectos deben contribuir a lograr un número determinado de objetivos especificados en el eje prioritario del programa operativo. En todos los fondos del ámbito de Cohesión (es decir, el FEDER y el FSE) existen programas operativos que son elaborados por el Estado miembro y han de ser aprobados por la Comisión antes de realizarse ningún pago del presupuesto de la UE. Los PO solo pueden ser modificados durante el período que abarquen con el consentimiento de ambas partes.



## I

Los microempresarios se enfrentan a problemas de acceso al mercado crediticio convencional, lo cual dificulta la creación de nuevas microempresas y el trabajo por cuenta propia. La ayuda de la UE se propone colmar en cierta medida el déficit de financiación existente mediante la concesión de subvenciones a microempresas (en virtud del FSE) o facilitando el acceso a los créditos a través de instrumentos financieros para proveedores de microcréditos, concretamente préstamos o garantías.

## II

La ayuda de la UE se facilita principalmente a través de dos instrumentos diferentes: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Instrumento Europeo de Microfinanciación «Progress» (EPMF). El apoyo del FSE consiste en medidas aplicadas principalmente a través de subvenciones e instrumentos financieros (de préstamo o de garantía) integrados en los programas operativos preparados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión. Por su parte, el EPMF es ejecutado en nombre de la Comisión por el Fondo Europeo de Inversiones.

## III

El Tribunal evaluó si la programación y la concepción de la ayuda de la UE cubría las necesidades reales de los microempresarios y si existían sistemas rigurosos de información sobre el rendimiento, también examinó si se dispone de suficiente información sobre los costes de aplicación de los diferentes mecanismos de financiación de la UE para apoyar a los microempresarios.

## IV

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que en el apoyo financiero del FSE a los microempresarios existen insuficiencias en la programación y la concepción de las ayudas y se carece de información de seguimiento suficiente y fiable sobre el rendimiento. Además, ni la Comisión ni los Estados miembros disponen de información suficiente sobre los costes administrativos de cada Estado miembro o mecanismo de financiación (es decir, subvenciones o instrumentos financieros como préstamos o garantías).

## V

En general, el Tribunal considera que estos problemas pueden afectar negativamente a la eficacia del apoyo financiero de la UE para afrontar las necesidades de los microempresarios.

## VI

Para abordar los problemas identificados en este informe, el Tribunal recomienda que:

- a) En el período de programación 2014-2020, los Estados miembros lleven a cabo sistemáticamente evaluaciones de las necesidades cuando conciben instrumentos de financiación y preparen programas operativos que impliquen apoyo financiero de la UE a microempresarios, pues ello contribuiría a asignar el nivel apropiado de financiación a los mecanismos de financiación alternativos, como son las subvenciones o los instrumentos financieros (préstamos o garantías). La Comisión debería facilitar orientaciones al respecto.
- b) La Comisión condicione el uso de instrumentos financieros del FSE por los Estados miembros no solo al cumplimiento de los requisitos normativos, sino también a la existencia de un riguroso sistema de gestión de riesgos para evitar la magnitud excesiva de los fondos.
- c) Para mejorar el alcance de la ayuda, la Comisión debería elaborar, junto con los Estados miembros, medidas de apoyo financiero del FSE para microempresarios y definir criterios de subvencionabilidad cuyo objetivo sea llegar a los desempleados y a la o personas vulnerables que se encuentran en una posición de desventaja en lo relativo al acceso al mercado crediticio convencional.
- d) Para el período de programación 2014-2020, la Comisión efectúe un análisis comparativo de los costes de aplicación de las subvenciones del FSE, los instrumentos financieros del FSE y los instrumentos financieros del EaSI con la finalidad de determinar sus niveles reales. Esta evaluación permitiría definir «buenas prácticas» para lograr que el pago de subvenciones, préstamos y garantías de poca cuantía se realice a un coste razonable.

## 01

Con frecuencia los microempresarios no tienen acceso al mercado crediticio convencional. De hecho, la demanda total de microfinanciación en los Estados miembros de la UE, estimada por encima de los 12 000 millones de euros en 2012<sup>1</sup>, es superior a la oferta de préstamos de bancos u otras instituciones financieras. Por tanto, el apoyo financiero de la UE a los microempresarios tiene por objeto colmar el déficit de financiación al que se enfrentan.

## 02

Al brindarles la posibilidad de iniciar o desarrollar nuevas actividades empresariales, el apoyo financiero a los microempresarios también pretende eliminar la exclusión y aumentar el empleo, especialmente entre personas que estaban anteriormente desempleadas. De este modo, la UE contribuye al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020: promover el crecimiento inteligente, sostenible e integrador incrementando el empleo, la productividad y la cohesión social.

## 03

La Comisión define microfinanciación como una ayuda financiera inferior a 25 000 euros que puede concederse a microempresarios a través del EPMF. El aumento de su accesibilidad y disponibilidad se garantiza mediante instrumentos financieros en forma de préstamos y garantías. En la presente fiscalización también se consideran ayuda financiera a microempresarios las subvenciones concedidas para crear o desarrollar nuevas empresas dentro del límite de los 25 000 euros.

## Ayuda de la UE a microempresarios a través del FSE y del EPMF

## 04

La ayuda financiera de la UE a microempresarios se facilitaba principalmente a través del Fondo Social Europeo (FSE) durante el período de programación 2007-2013 y a través del Instrumento Europeo de Microfinanciación «Progress» (EPMF) entre 2010 y 2013.

## 05

Además, proporcionan microfinanciación a microempresas otros instrumentos de la UE como los instrumentos financieros para pymes en virtud de los programas operativos del FEDER (3 136 millones de euros en el período de programación 2007-2013<sup>2</sup>) y el Mecanismo de garantía pyme en virtud del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC) gestionado por el FEI en nombre de la Comisión (550 millones de euros<sup>3</sup> en el período de programación 2007-2013). La presente fiscalización no abarca estos instrumentos ya que ni forman parte del presupuesto de la UE (préstamos del BEI) ni están especialmente dirigidos a microempresarios.

## 06

En el **recuadro 1** se presentan ejemplos de proyectos examinados por el Tribunal.

1 Comisión Europea, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase*, informe realizado por ICF GHK para la Dirección General de Política Regional y Urbana, 14 de noviembre de 2013, pp. 20 a 22.

2 *Fuente:* Resumen de los datos sobre los avances realizados en la financiación y la ejecución de los instrumentos financieros, enviados por las autoridades de gestión de conformidad con el artículo 67, apartado 2, letra j), del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25), Período de programación 2007-2013, septiembre de 2014, Comisión Europea, Situación a 31 de diciembre de 2013, p. 26.

3 *Fuente:* Cifras de la contribución financiera 2007-2013, FEI, noviembre de 2011 ([http://www.FEI.org/news\\_centre/publications/corporate\\_brochure/fei\\_brochure\\_new/files/assets/seo/page14.html](http://www.FEI.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html)).

## ¿Qué tipo de microempresarios se benefició de la ayuda de la UE?

En un pequeño municipio del Voivodship de Opole (Polonia), una microempresaria recibió una **subvención** de 40 000 zloty (unos 9 500 euros) de un proyecto del FSE para crear un parque infantil cubierto y una tienda de ropa.

En el Land de Baviera (Alemania), un microempresario se benefició de un microcrédito de 7 000 euros para financiar una nueva instalación acústica con el fin de atraer más clientes a su bar, situado a orillas del lago. El **préstamo** fue concedido por un intermediario financiero subvencionado por el FSE.

En la isla de Creta (Grecia), un microempresario empleó una línea de capital de explotación 5 000 euros para ampliar su quiosco urbano. Este microcrédito fue concedido por un banco local con una **garantía** del EPMF.

## Fondo Social Europeo

### 07

El FSE tiene la finalidad de facilitar el empleo de trabajadores (incluidos los que trabajan por cuenta propia), incrementar la movilidad geográfica y profesional, y facilitar su adaptación a los cambios industriales y a los cambios en los sistemas de producción<sup>4</sup>. En el período de programación 2007-2013, la Comisión defendió que el FSE debía adoptar medidas para reforzar la inclusión financiera y social, combatir la pobreza, impedir la exclusión del mercado laboral y fomentar la integración profesional de las personas desfavorecidas, y proporcionar acceso al empleo<sup>5</sup>.

### 08

El apoyo a microempresarios financiado por el FSE consiste en medidas ejecutadas a través de subvenciones e instrumentos financieros y se define en programas operativos preparados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión.

### 09

Durante el período de programación 2007-2013, los Estados miembros establecieron 117 programas operativos del FSE, noventa y seis de los cuales financiaron medidas clasificadas con el código «ayudas a la actividad por cuenta propia y a la creación de empresas»<sup>6</sup>, por un importe total aproximado de 2 400 millones de euros, principalmente a través de subvenciones, pero no se dispone de información sobre la cuantía asignada a microempresarios. Por otro lado, los instrumentos financieros del FSE que proporcionan ayudas a microempresarios contaban con una dotación de 680 millones de euros al final de 2013<sup>7</sup>.

- 4 Artículo 162 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 5 Recomendación 2008/867/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (DO L 307 de 18.11.2008, p. 11); SEC(2010) 1564 final, de 16 de diciembre de 2010, «List of key initiatives».
- 6 Esta estimación se basa en un análisis de gastos por 86 códigos especificados por la Comisión para la presentación de información de los Estados miembros con arreglo al anexo II del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1) y en particular los gastos en virtud del código 68 «Apoyo al trabajo por cuenta propia y a la creación de empresas».
- 7 Los 680 millones de ayudas proporcionadas mediante microcréditos pertenecen parcialmente, pero no de forma exclusiva, al importe de 2 400 millones del gasto del FSE en ayudas al trabajo por cuenta propia.

## Instrumento Europeo de Microfinanciación «Progress»

### 10

La finalidad del EPMF es aumentar el acceso a la microfinanciación a los desempleados y a las personas vulnerables que se encuentran en una posición de desventaja en lo relativo al acceso al mercado crediticio convencional<sup>8</sup> y a las microempresas. Es ejecutado en nombre de la Comisión por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que actúa como gestor de fondos para los instrumentos financiados y como entidad encargada de la ejecución para las garantías.

### 11

La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Instrumento Europeo de Microfinanciación para el Empleo y la Inclusión Social (EPMF), basada en una evaluación previa llevada a cabo por la Comisión, concluía que, además de los instrumentos de la UE ya existentes, era necesario crear un instrumento de microfinanciación en el presupuesto de la UE<sup>9</sup>.

### 12

En el período 2010-2013, el EPMF contaba con una dotación de 203 millones de euros (103 millones de euros del presupuesto de la UE y 100 millones de euros del BEI): 25 millones de euros (12 % del total) destinados a garantías y 178 millones de euros (88 %) a la financiación de préstamos. Los instrumentos financieros del EPMF no proporcionan asistencia financiera directa a los microempresarios, sino que apoyan a los intermediarios a través de préstamos o garantías.

### 13

El FEI selecciona bancos u otros intermediarios financieros interesados en prestar ayuda a los microempresarios en condiciones lo más cercanas posible a las de mercado. Estos intermediarios conceden préstamos a destinatarios finales admisibles en condiciones favorables con respecto a las existentes en el mercado para prestatarios con riesgo de crédito similar.

### 14

A 30 de junio de 2014 se habían seleccionado cincuenta y cinco bancos u otros intermediarios financieros en veinte Estados miembros<sup>10</sup>, y se habían pagado a microempresarios más de 23 000 micropréstamos por un importe de 208 millones de euros<sup>11</sup>.

### 15

En el período de programación 2014-2020, uno de los tres tramos del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)<sup>12</sup> sustituirá progresivamente al EPMF.

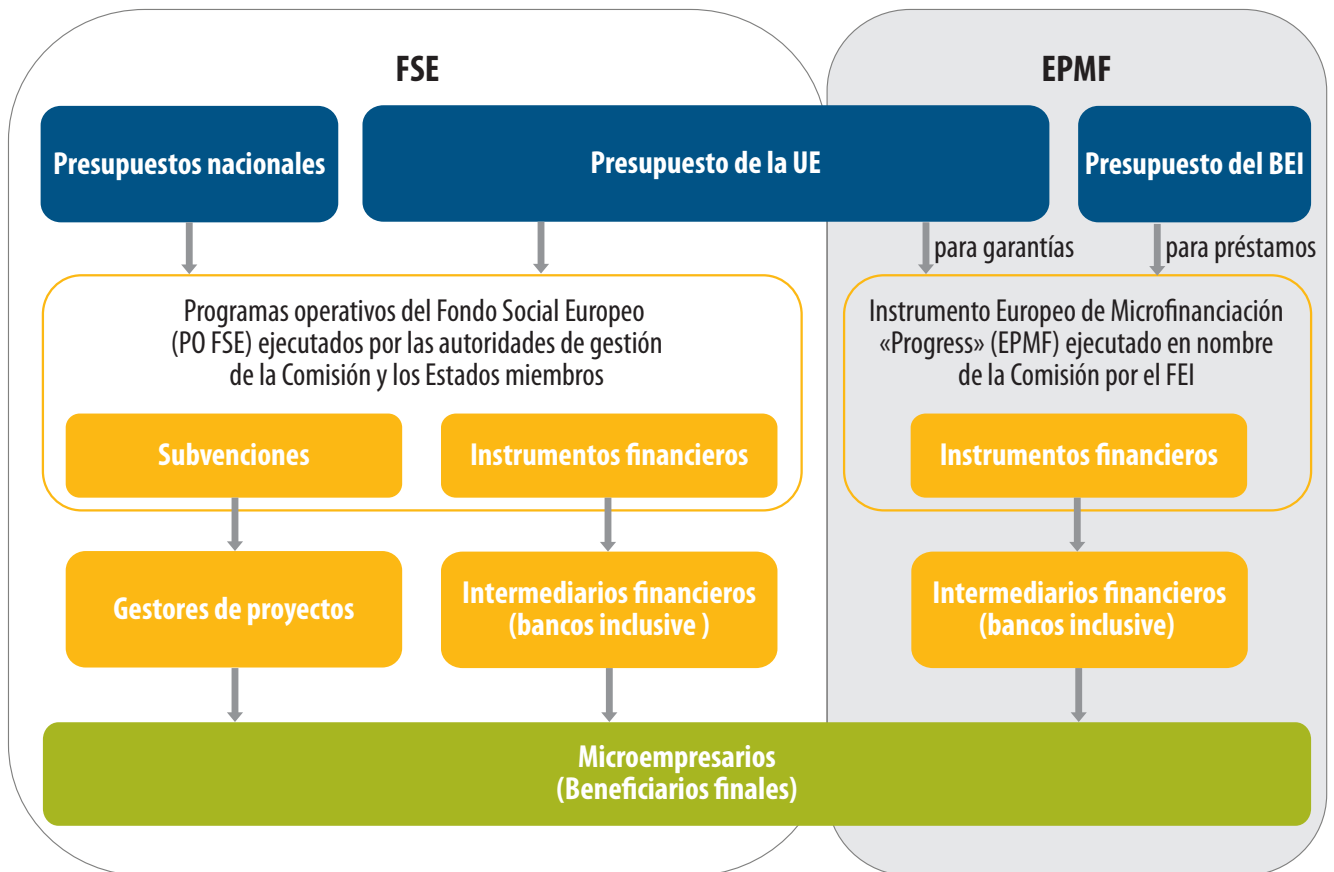
### 16

En el **gráfico 1** se ilustra el modo en que se facilita ayuda de la UE a microempresarios a través de subvenciones del FSE, de instrumentos financieros del FSE y del EPMF.

- 8 Decisión nº 283/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social — Progress (DO L 87 de 7.4.2010, p. 1).
- 9 SEC(2009) 907 de 2 de julio de 2009.
- 10 Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.
- 11 COM(2014) 639 final de 20 de octubre de 2014 «Ejecución del Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress — 2013».
- 12 Reglamento (UE) nº 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión nº 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social (DO L 347 de 20.12.2013, p. 238).

Gráfico 1

**Ayuda de la UE a microempresarios a través de subvenciones del FSE, de instrumentos financieros del FSE y del EPMF (en forma de esquema)**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

## 17

En esta fiscalización, el Tribunal evaluó si se atendía a las necesidades de los microempresarios mediante apoyo financiero del Fondo Social Europeo (FSE) y del Instrumento Europeo de Microfinanciación (EPMF). El Tribunal analizó si:

- la programación y la concepción de la ayuda de la UE cubría las necesidades reales de los microempresarios;
  - existían sistemas rigurosos de información sobre el rendimiento;
  - se dispone de información suficiente sobre los costes de aplicación de los diferentes mecanismos de la UE para la financiación de los microempresarios.
- Entrevistas con expertos en la materia.
  - El análisis de expedientes de clientes (beneficiarios de subvenciones y prestatarios) obtenidos de bancos y otros intermediarios financieros.
  - Una encuesta a otras dieciocho autoridades de gestión de catorce Estados miembros<sup>15</sup> encargadas de veintidós programas operativos del FSE que financiaban el trabajo por cuenta propia y las empresas incipientes. El índice de respuesta a la encuesta fue del 89 %<sup>16</sup> y sirvió para obtener información sobre la experiencia de los encuestados en medidas de apoyo financiero a microempresarios. El Tribunal analizó las respuestas de once autoridades de gestión en diez Estados miembros que declararon que su programa operativo preveía medidas para los microempresarios.

## 18

Los resultados de la fiscalización se basaron en:

- Controles documentales en la Comisión y en los Estados miembros (respecto del FSE) y en el FEI (respecto del EPMF).
- El examen de una muestra de veintisiete proyectos<sup>13</sup> que proporcionaban apoyo financiero a microempresarios: catorce subvenciones y seis instrumentos financieros (tres préstamos y tres fondos de garantía) de seis programas operativos del FSE; y siete instrumentos financieros del EPMF (dos instrumentos para conceder préstamos y cinco instrumentos que ofrecen garantías). Estos proyectos, que aproximadamente representan 1 600 millones de euros comprometidos (1 200 millones de euros desembolsados), se ejecutaron en cinco Estados miembros<sup>14</sup> (Alemania, Grecia, Italia, Polonia y Rumanía), y se finalizaron parcial o totalmente al final de 2013 (véase el **cuadro 1**).

13 Los proyectos fueron examinados en la autoridad de gestión o en el organismo intermediario (en el caso de las subvenciones) o en el intermediario financiero (para los instrumentos financieros).

14 Alemania (cinco proyectos), Grecia (seis proyectos), Italia (cuatro proyectos), Polonia (ocho proyectos) y Rumanía (cuatro proyectos).

15 Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, España, Francia, Letonia, Lituania, Malta, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y el Reino Unido.

16 Se obtuvieron respuestas de dieciséis autoridades de gestión de catorce Estados miembros relativas a diecinueve programas operativos.

**Cuadro 1** Financiación pública utilizada (al final de 2013) para facilitar el acceso a la financiación a los microempresarios en proyectos examinados por el Tribunal (millones de euros)

Estado miembro	FSE			EPMF		Total
	Subvenciones	Garantías personales	Préstamos	Garantías personales	Préstamos	
Alemania	665,8		100,0			765,8
Grecia	368,9			0,8		369,7
Italia	9,1	13,9	9,5			32,5
Polonia	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumanía	1,7			6,2	18,9	26,8
<b>Total</b>	<b>1 066,5</b>	<b>13,9</b>	<b>121,1</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>	<b>1 235,3</b>

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo, diciembre de 2013.

## Programación y concepción de la asistencia de la UE a microempresarios

### 19

La concepción de instrumentos de financiación para lograr un objetivo político determinado no es tarea fácil, por lo que resulta fundamental garantizar que la naturaleza y el tipo de la ayuda (subvenciones o instrumentos financieros), así como los importes disponibles, cubran las necesidades reales de los potenciales beneficiarios.

### 20

El Tribunal comprobó si:

- con respecto al FSE, se habían llevado a cabo evaluaciones de las necesidades para determinar de manera global el nivel y la tipología de las medidas de ayuda propuestas a los microempresarios y, respecto de los instrumentos financieros, para comprobar si se contaba con estrategias de inversión y procedimientos de gestión de riesgos adecuados que evitaran que la magnitud de los fondos fuera excesiva o insuficiente, y si se había definido una política de salida o disposiciones de liquidación;
- se estableció un sistema riguroso de gestión de riesgos para los instrumentos financieros financiados en virtud del EPMF y, en particular, si se había efectuado la evaluación prevista de la cartera en riesgo;
- los instrumentos financieros financiados por el FSE o EPMF habían logrado atraer financiación privada adicional mediante el cálculo del coeficiente de apalancamiento alcanzado.

## Falta de evaluaciones de las necesidades específicas y de sistemas de gestión de riesgos adecuados en las ayudas del FSE a microempresarios

### Las autoridades de gestión no abordaron específicamente las necesidades de los microempresarios en la fase de concepción de los programas operativos revisados del FSE

### 21

La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que las autoridades de gestión del FSE en los programas operativos examinados no realizaron una evaluación de las necesidades específicas de los microempresarios antes de asignar los fondos y de determinar el modo más adecuado en que estos debían utilizarse.

### 22

Mientras que, en su respuesta a la encuesta del Tribunal, once autoridades de gestión de diez Estados miembros<sup>17</sup> manifestaron que sus programas operativos del FSE contaban con medidas de ayuda a los microempresarios, el análisis del Tribunal desveló que ninguna de las once autoridades de gestión había evaluado las necesidades específicas de los microempresarios antes de aprobar el programa operativo. Lo mismo sucedió en todos los programas operativos de los cinco Estados miembros en los que el Tribunal examinó proyectos específicos. El Tribunal de Cuentas observa que durante el período de programación 2007-2013 no existía el requisito reglamentario de que los Estados miembros realizaran dichas evaluaciones.

17 Bulgaria, República Checa, Estonia, Francia (territorio metropolitano, Martinica), Letonia, Lituania, Portugal (Madeira), Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.



## 23

En el **recuadro 2** se ofrece un ejemplo de un caso ajeno a la muestra auditada en el que se efectuó una evaluación rigurosa de las necesidades para determinar la necesidad de ayudas a los microempresarios.

## Recuadro 2

### Ejemplo de estudio para determinar la necesidad de una medida de ayuda específica para los microempresarios

En el Estado federado de Brandeburgo se elaboró en 2006 un estudio para determinar las necesidades específicas de empresas incipientes<sup>18</sup> y, en particular, la idoneidad de los servicios financieros facilitados por los bancos a microempresarios.

Este estudio se basó en una evaluación cualitativa y cuantitativa de la oferta y la demanda de microfinanciación en dicho Estado.

Se llegó a la conclusión de que: i) en los bancos tradicionales, los servicios financieros prestados a microempresarios no eran atractivos, especialmente los pequeños préstamos de importe inferior a 10 000 euros, y ii) las iniciativas de apoyo financiero existentes (p. ej., préstamos subvencionados por el Estado) no ofrecían alternativas adecuadas a los microempresarios.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, antes GTZ) GmbH: «Microfinance in Europe — Regional Case Studies from France, Germany and Greece», pp. 13 a 15 (informe cofinanciado por el FSE).

### En tres de los seis instrumentos financieros del FSE examinados no existían estrategias de inversión

## 24

En general, los instrumentos financieros del FSE reciben una contribución del programa operativo una vez establecida su estructura jurídica, y posteriormente usan este dinero para financiar proyectos incluidos en el campo de acción del programa operativo (que consiste en proporcionar préstamos y garantías a beneficiarios finales). Por tanto, de acuerdo con los requisitos reglamentarios de los instrumentos

financieros del FSE, debe desarrollarse una estrategia de inversión para cada fondo. En los instrumentos financieros del FSE, la estrategia de inversión<sup>19</sup> también consiste en un análisis de la potencial población destinataria para evitar que la dotación del fondo sea insuficiente o excesiva.

19 Artículo 43 del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006.

25

En tres de los seis instrumentos financieros auditados del FSE, en Polonia y en Italia (Calabria), el Tribunal constató que no se había desarrollado ninguna estrategia de inversión (véase el **cuadro 2**).

**Cuadro 2 Existencia de estrategias de inversión, sistemas de gestión de riesgos y políticas de salida o disposiciones de liquidación en los instrumentos financieros del FSE fiscalizados**

Instrumentos del FSE fiscalizados (Estado miembro)	Estrategia de inversión	Sistemas de gestión de riesgos (análisis PAR)	Políticas de salida/ Disposiciones de liquidación
Instrumento financiero A (Alemania)	● sí	● no	● sí
Instrumento financiero B (Italia)	● no	● no	● no
Instrumento financiero C (Italia)	● no	● no	● no
Instrumento financiero D (Italia)	● sí	● no	● no
Instrumento financiero E (Polonia)	● sí	● sí	● sí
Instrumento financiero F (Polonia)	● no	● no	● sí

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas (2014).

**Sistema de gestión de riesgos insuficiente en cinco de los seis instrumentos financieros del FSE examinados**

26

Los gestores de los fondos deberían, además de realizar una valoración previa de necesidades, aplicar procedimientos adecuados de gestión de riesgos, tales como el análisis de la cartera en riesgo del instrumento financiero, para valorar si la dotación de los fondos es adecuada y, en particular, determinar si pueden cubrirse

las posibles pérdidas derivadas de los préstamos y garantías. Con arreglo a la orientación emitida por la Comisión<sup>20</sup> para Estados miembros en el período de programación 2007-2013, la realización de este análisis cumple los principios de la buena gestión financiera.

20 Nota orientativa sobre instrumentos de ingeniería financiera en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (COCOF\_10-0014-04-EN, 21 de febrero de 2011, artículo 4.1.6).

**27**

El Tribunal constató que solo se había efectuado el análisis de la cartera en riesgo en un instrumento financiero del FSE de los seis examinados por el Tribunal (véase el **cuadro 2**). En el caso de Italia, el Tribunal considera que los tres instrumentos financieros auditados del FSE tienen una magnitud excesiva (véase el **recuadro 3**).

**28**

Según el Reglamento, las dotaciones de los instrumentos financieros no utilizadas se devolverán al presupuesto de la UE al cierre<sup>21</sup>.

21 Artículo 43, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006.

**Recuadro 3****Ejemplo de instrumento financiero del FSE de magnitud excesiva**

Al final de 2013, los pagos a microempresarios ascendieron al 9,5 % de la dotación total del fondo de crédito en Campania (establecido en diciembre de 2009), mientras que en los dos fondos de garantía de Calabria (establecidos en septiembre y noviembre de 2012) ascendieron al 0 % y al 26,7 % respectivamente.

Para cumplir la norma de subvencionabilidad del gasto, las ayudas deberían pagarse antes del 31 de diciembre de 2015<sup>22</sup>. Es poco probable que los fondos restantes lleguen a los microempresarios al final de 2015.

22 El final del período de subvencionabilidad definido en el Reglamento (CE) nº 1083/2006 todavía se está debatiendo.

**Insuficiencias relacionadas con la política de salida y con las disposiciones de liquidación en los instrumentos financieros del FSE****29**

El Tribunal evaluó asimismo si las autoridades de gestión habían aplicado a los instrumentos financieros del FSE una política de salida o disposiciones relativas a la liquidación con arreglo a las normas aplicables<sup>23</sup>. El propósito de estas políticas y disposiciones es garantizar una liquidación correcta y ordenada del fondo al cierre.

**30**

El Tribunal constató que no existían políticas de salida o disposiciones de liquidación en tres de los seis instrumentos financieros del FSE examinados (dos en Campania y uno en Calabria).

23 Artículo 43, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006.

### Los mecanismos de creación de instrumentos del EPMF fueron generalmente satisfactorios

#### 31

La creación de los instrumentos financieros del EPMF es distinta de la del FSE. Los intermediarios financieros del EPMF (p. ej., bancos) tienen que presentar una solicitud al FEI para obtener financiación para sus instrumentos financieros. Si los intermediarios financieros no tienen solicitudes de préstamos o garantías, simplemente no recurren a la financiación del FEI, por lo que no es necesaria una evaluación de las necesidades regionales específicas.

#### 32

Además, con arreglo a las normas del EPMF, todo intermediario financiero ha de someterse a un procedimiento de diligencia debida estándar aplicado por el FEI que consiste en una evaluación del sistema de gestión de riesgos y procedimientos relativos a la cartera en riesgo. Posteriormente, el intermediario financiero realizará un seguimiento de la cartera y de su tasa de impago e informará periódicamente al FEI. Las normas que regulan estas medidas de seguimiento y notificación son parte integrante del contrato entre el FEI y el intermediario financiero.

#### 33

El Tribunal constató que se habían realizado los necesarios análisis de la cartera en riesgo en los siete instrumentos financieros del EPMF examinados. Pese a que las actividades de microfinanciación son por definición de alto riesgo, el análisis del Tribunal mostró que la cartera en riesgo de un fondo de crédito en Rumanía era baja en comparación con fondos similares. El fondo, que había empezado a funcionar en marzo de 2012, tenía

un 0,3 % de riesgo de impago para su cartera y no presentaba cancelaciones a 30 de septiembre de 2013.

### La mayoría de los instrumentos financieros del FSE no atrajeron financiación privada

#### 34

Una de las ventajas de la utilización de instrumentos financieros frente a subvenciones es su potencial para atraer financiación privada además de pública (de los presupuestos nacionales y de la UE). Esta característica se denomina efecto de palanca, que se mide como la ratio entre la financiación total y la financiación pública. Por ejemplo, un coeficiente de apalancamiento 1 significa que no se ha obtenido financiación privada. El Tribunal examinó si los instrumentos financieros utilizados en virtud del FSE o del mecanismo de pagos del BCE para apoyar a microempresarios lograron atraer financiación privada además de la pública.

#### 35

Según el análisis del Tribunal, solo uno de los seis instrumentos financieros auditados del FSE atrajo financiación privada adicional con un coeficiente de apalancamiento del 1,2 en un fondo de garantía de Italia (Calabria). En cuatro de los seis instrumentos no se produjo apalancamiento alguno, ya que la ratio era 1 o inferior a <sup>24</sup>. En el último, otro fondo de garantía de Italia (Calabria), la autoridad de gestión no pudo facilitar información sobre el coeficiente de apalancamiento.

24 Es posible que el coeficiente de apalancamiento sea inferior a 1,0 cuando parte de la dotación se haya destinado a comisiones de gestión.

## Observaciones

### 36

Respecto a los objetivos cuantitativos, el Tribunal constata que la fijación de un coeficiente de apalancamiento no era un requisito reglamentario durante el período de programación 2007-2013, pero observa que solo los dos fondos de garantía italianos especificaron al principio objetivos de coeficiente de apalancamiento superiores a 1,0 (1,25, que debía alcanzarse al cierre de los fondos, en 2015). En los restantes casos, no se disponía de información o en los objetivos de coeficiente de apalancamiento no se preveía atraer financiación privada.

### Los instrumentos financieros del EPMF atrajeron algo de financiación privada

### 37

El Tribunal constató que los siete instrumentos financieros del EPMF ejecutados en el momento de la fiscalización habían atraído financiación privada adicional (véase el **cuadro 3**). En cuanto a las garantías, en uno de los siete casos se alcanzaron plenamente los objetivos de coeficiente de apalancamiento y en dos casos no se lograron. En otros dos, no es probable que se alcancen los objetivos iniciales, pues la diferencia entre la ratio actual y la que se pretende alcanzar es demasiado grande como para salvarla antes del plazo fijado de mediados de 2015. En cuanto a las dos carteras de microcréditos, no se habían fijado objetivos. Según la Comisión, tras su cierre, no antes de 2020, se llevará a cabo una evaluación final del logro del coeficiente de apalancamiento fijado para todo el EPMF.

### Cuadro 3 Apalancamiento de los instrumentos financieros del EPMF examinados

Entidad (Estado miembro)	Descripción del proyecto	Coeficiente de apalancamiento		Fecha fijada	Financiación privada (millones de euros)
		Objetivo	Real (31.12.2013)		
Entidad 1 (Grecia)	Garantía de cartera de microcrédito	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Entidad 2 (Rumanía)	Cartera de microcréditos	Sin especificar	1,25 <sup>1</sup>	20.3.2014	2,4
Entidad 3 (Rumanía)	Cartera de microcréditos	Sin especificar	1,18	16.5.2013	1,7
Entidad 4 (Rumanía)	Garantía de cartera de microcrédito	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Entidad 5 (Polonia)	Garantía de cartera de microcréditos	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Entidad 6 (Polonia)	Garantía de cartera de microcrédito	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Entidad 7 (Polonia)	Garantía de cartera de microcrédito	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

<sup>1</sup> La fecha real del apalancamiento es el 30.9.2013.

Fuente: Análisis del Tribunal de cuentas basado en datos del FEI (2013).

## Seguimiento y sistemas de información sobre el rendimiento

### 38

El Tribunal evaluó en primer lugar la eficacia del sistema de información sobre el rendimiento establecido por los Estados miembros y el EPMF y, después, respecto de los proyectos incluidos en el muestra, valoró si podían haber prestado apoyo a los microempresarios, especialmente los que estaban anteriormente desempleados. El Tribunal constata que el seguimiento del FSE se realizó en los ejes prioritarios y no en los proyectos durante el período de programación 2007-2013<sup>25</sup>.

### 39

El objetivo último del apoyo financiero de la UE a microempresarios es crear empresas y puestos de trabajo sostenibles para prevenir o superar el desempleo. Por tanto, el Tribunal valoró si la información siguiente era notificada por el FSE o por el EPMF, ya que esos indicadores de rendimiento también están recomendados por el Código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE de la Comisión y por organizaciones expertas en el campo de la microfinanciación<sup>26</sup>:

- información sobre el perfil social (educación, edad, ubicación o pertenencia a grupos vulnerables específicos como desempleados, personas con discapacidad, minorías étnicas o inmigrantes) de los beneficiarios del apoyo financiero a microempresarios;
- información sobre el índice de supervivencia de las microempresas transcurrido un tiempo determinado desde el final de la ayuda (p. ej., dos años).

### 40

Esta evaluación se efectuó basándose en el examen de proyectos sobre el terreno, en las respuestas a la encuesta del Tribunal, y en un examen de los informes anuales de ejecución presentados por las autoridades de gestión a la Comisión sobre los diecisiete programas operativos del FSE abarcados por la fiscalización.

## Información limitada sobre el alcance y los índices de supervivencia en los programas operativos del FSE

### 41

Según el análisis del Tribunal:

- En once de los diecisiete (65 %) programas operativos del FSE examinados no se disponía de información sobre si los beneficiarios del apoyo financiero a microempresarios pertenecían a un grupo vulnerable. En los seis programas restantes, se considera que información era solo parcial ya que únicamente se facilitó la relativa a los proyectos específicos para desempleados. Además, en los programas operativos del FSE auditados, la información sobre el perfil de los beneficiarios, cuando existía, no se sometía a un seguimiento sistemático.
- En tres programas operativos (de Alemania, Bulgaria y Finlandia) de los diecisiete del FSE (es decir, un 18 %) se disponía de información sobre índices de supervivencia. En ausencia de datos de rendimiento fiables y rigurosos sobre el índice de supervivencia, no puede evaluarse la sostenibilidad de los proyectos de los catorce programas operativos restantes.

25 Artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006.

26 Código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE; Grupo Consultivo de Ayuda a los Países más Pobres, *The Smart Campaign (Center for Financial Inclusion) y Universal Standards for Social Performance Management (Social Performance Task Force)*.

### 42

Este análisis queda corroborado por el examen de los informes anuales de ejecución de los programas operativos presentados por las autoridades de gestión a la Comisión, que contienen información muy escasa o nula sobre la ayuda de la UE a microempresarios.

### 43

Debido a las limitaciones de los datos facilitados por los Estados miembros, la Comisión no puede agregar información, coherente, significativa y fiable para realizar un seguimiento de los logros de ayuda del FSE a los microempresarios, especialmente desde el punto de vista de la inclusión.

### 44

El Tribunal, pues, considera que, debido a la falta de información suficiente y fiable sobre el rendimiento, no se puede extraer una conclusión general sobre el grado de consecución de los objetivos últimos del apoyo financiero del FSE a microempresarios.

### Información más completa sobre el alcance y los índices de supervivencia en los proyectos del EPMF

### 45

En los siete proyectos del EPMF abarcados por la fiscalización del Tribunal, se facilitó información sobre los microempresarios que recibieron la ayuda en todos los casos. En la mayoría de los casos, los informes del EPMF también proporcionaron información sobre el perfil de los beneficiarios del apoyo financiero destinado a microempresarios (como género, educación, edad y región). Sin embargo, solo se disponía de datos sobre la situación laboral previa de los beneficiarios en uno de los siete instrumentos financieros del EPMF examinados (en Grecia).

### 46

En cuanto a los índices de supervivencia, tres proyectos del EPMF notificaron un índice de supervivencia del 100 %, y un proyecto, un índice de supervivencia medio del 70 %, pero en los otros tres proyectos del EPMF no puede realizarse este cálculo por su estado de ejecución.

### 47

En general, el Tribunal constató que, en los siete proyectos examinados, las notificaciones de información se ajustaban a los requisitos de la Decisión del EPMF<sup>27</sup>, y proporcionaban mejor información que la existente sobre instrumentos financieros en la gestión compartida.

27 Artículo 8 de la Decisión nº 283/2010/UE.

### La ayuda llegó a algunos microempresarios, de los cuales alrededor de la mitad estaban anteriormente desempleados

#### 48

El Tribunal evaluó si los proyectos incluidos en la muestra reunían las condiciones para prestar apoyo a los microempresarios, especialmente los desempleados. En principio esta evaluación consistió en verificar si el importe medio de la ayuda era proporcional a las necesidades de los microempresarios y, en segundo lugar, en examinar los perfiles de los beneficiarios de las subvenciones o de los instrumentos financieros.

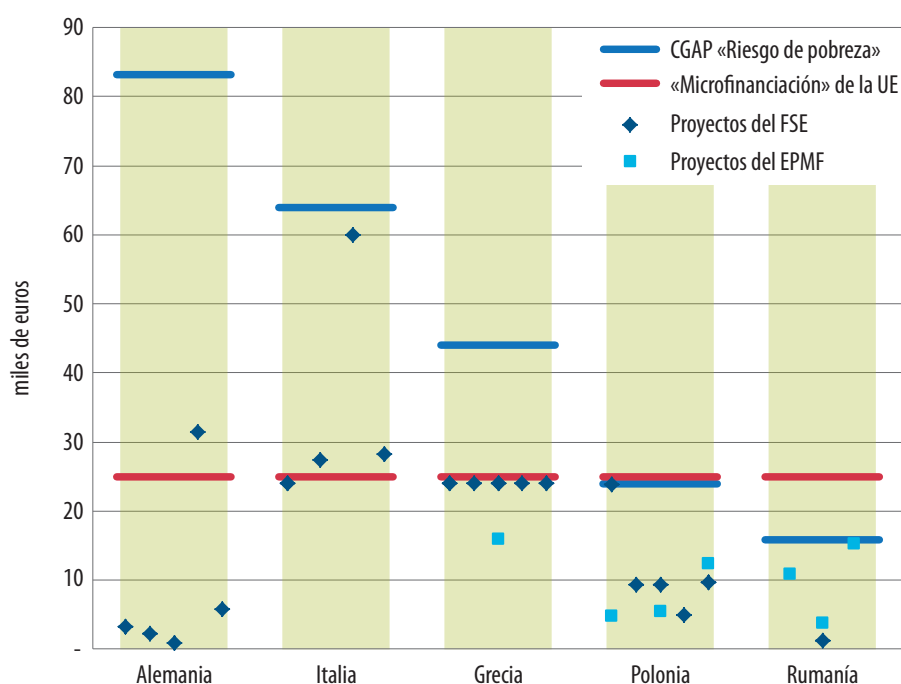
### ¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios?

#### 49

El Tribunal constató que el importe medio de ayuda se situaba por debajo o justo por encima del umbral de 25 000 euros recomendados por la UE<sup>28</sup> en todos menos uno de los veinte proyectos del EPMF examinados. Los siete proyectos del EPMF examinado respetaban el umbral obligatorio de 25 000 euros fijado por el fundamento jurídico de EPMF (véase el **gráfico 2**). Según la Comisión, a 30 de septiembre de 2014, la cuantía de un préstamo del EPMF era de 9 825 euros para las garantías y de 6 717 euros para los instrumentos de préstamos.

28 Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (DO L 124 de 20.5.2003, p. 6).

**Gráfico 2 Ayuda financiera media de la UE a microempresarios por proyecto con respecto a los umbrales seleccionados**



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo (2013) a partir de datos facilitados por las autoridades de gestión (2013) y el Banco Mundial (2012).



## Observaciones

### 50

El Tribunal observó que el límite de 25 000 euros aplicable en los veintiocho Estados miembros no tiene en cuenta las considerables diferencias de renta y riqueza existentes entre ellos, por lo que verificó si se había comprobado que la ayuda no superase el umbral de la RNB ponderada que tiene en cuenta el grado en que la ayuda llega a la población en riesgo de pobreza («Riesgo de pobreza» del CGAP<sup>29</sup>). Este análisis adicional mostró que los veintisiete proyectos examinados se encontraban por debajo del límite del CGAP.

### 51

De todo ello se desprende que la cuantía de las medidas individuales de apoyo financiero pueden considerarse proporcionales a las necesidades de los microempresarios.

### No todos los proyectos de la muestra estaban orientados a los desempleados

### 52

El Tribunal también examinó los perfiles de los beneficiarios de subvenciones (en las autoridades de gestión) o los perfiles de los clientes que hubieran obtenido apoyo financiero a través de instrumentos financieros del FSE y del mecanismo de pagos del BCE (en los gestores de fondos) para evaluar en qué medida la ayuda se había dirigido a microempresarios anteriormente desempleados.

### 53

En once de los veinte proyectos del FSE (55 %) examinados, los destinatarios eran microempresarios que habían estado anteriormente desempleados, y nueve de dichos proyectos (45 %) se destinaban exclusivamente a desempleados [cinco en Grecia, dos en Polonia, uno en Italia (Campania) y otro en Alemania].

### 54

Uno de los siete proyectos examinados del EPMF estaba especialmente dirigido a los beneficiarios finales que habían estado anteriormente desempleados. No obstante, según la Comisión, los datos globales agregados del EPMF de final de septiembre de 2014 muestran que el 58 % de los autónomos financiados por el EPMF habían estado anteriormente desempleados, y que más del 60 % de las microempresas subvencionadas por el EPMF eran empresas incipientes, lo que implica que llegaron a muchos microempresarios anteriormente desempleados.

<sup>29</sup> El umbral del CGAP consiste en la RNB per cápita expresada en dólares de los Estados Unidos multiplicada por 2,5.

## Observaciones

### Información sobre los costes de aplicación de la ayuda de la UE a microempresarios

#### 55

Respecto de los costes de aplicación de la ayuda de la UE a microempresarios, es necesario tener en cuenta dos aspectos: el coste de la administración pública y los costes de los instrumentos financieros; por consiguiente, el Tribunal evaluó si la Comisión y los Estados miembros disponen de información suficiente sobre estos costes.

### Información incompleta sobre los costes administrativos de aplicación de los programas operativos del FSE

#### 56

La Comisión calculó que, en 2011, los costes administrativos de aplicación de los programas operativos ascendieron al 3,2 % del total de la financiación del FEDER/Fondo de Cohesión y del FSE para el período de programación 2007-2013. En esta estimación se incluye el gasto de control, calculado en un 0,9 %, que corresponde a las actividades de verificación, certificación y auditoría llevadas a cabo por las autoridades nacionales. Este cálculo se basa en las cifras facilitadas por algunos Estados miembros<sup>30</sup> sobre los primeros años del período de programación 2007-2013 respecto de los programas operativos del FEDER/Fondo de Cohesión y del FSE.

#### 57

Partiendo de esta base<sup>31</sup>, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión estimaba en su Informe Anual de Actividades de 2013 que los costes en los Estados miembros se situaban en torno al 4,8 % del presupuesto del FSE para el período de programación 2007-2013 (incluidas las autoridades de gestión, de certificación y de auditoría). El cálculo se basaba en los costes medios de los Estados miembros, que oscilaban entre el 2 y el 13 %. Además, el promedio de los costes administrativos anuales de la Comisión ascendía aproximadamente al 0,2 % del total de los créditos. Los costes de administración totales estimados de la gestión y control del FSE ascienden aproximadamente al 5 % del presupuesto anual total. Los principales componentes de los costes administrativos se describen en el **recuadro 4**.

#### 58

Para concluir, el Tribunal observa que la Comisión no dispone de información comparativa alguna sobre los costes administrativos de cada Estado miembro o mecanismo de financiación (es decir, subvenciones o instrumentos financieros tales como préstamos o garantías). Además, las cifras disponibles solo han sido actualizadas para los instrumentos financieros. En los programas operativos del FSE examinados por el Tribunal en cinco Estados miembros, las autoridades de gestión no disponían de información sobre los costes administrativos reales.

30 Bélgica, República Checa, Italia, Malta, Polonia, Finlandia y el Reino Unido.

31 DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: *Informe Anual de Actividades de 2013*, p. 61 ([http://ec.europa.UE/atwork/synthesis/aar/doc/empl\\_aar\\_2013.pdf](http://ec.europa.UE/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf)).

### Principales componentes de los costes de administración pública de los programas operativos del FSE

En los Estados miembros, los costes administrativos son los relativos a la gestión, el control, el seguimiento y la evaluación de los programas operativos por las autoridades nacionales. Entre estos costes se cuentan las retribuciones del personal, los gastos operativos y los gastos de desplazamiento y de formación. Para garantizar que el país se beneficie realmente de las ayudas proporcionadas, los costes administrativos pueden abarcar asimismo costes de actividades de información y comunicación sobre posibilidades de financiación por los programas operativos del FSE o costes de refuerzo de la capacidad administrativa de los beneficiarios (a través, por ejemplo, de la formación).

En los instrumentos financieros, parte de la actividad administrativa corre a cargo del gestor de los fondos (p. ej., la selección de los beneficiarios finales), con la consiguiente reducción de los costes administrativos en los Estados miembros. En estas actividades, los gestores de fondos imputan directamente los gastos de gestión al programa operativo.

En la Comisión, los costes administrativos dependen de los costes de elaboración del marco reglamentario del FSE, de la gestión, el control y la auditoría financieros, y de la coordinación técnica con los Estados miembros y de las actividades de evaluación e información.

Estos costes administrativos no incluyen los costes en los que hayan incurrido los beneficiarios del apoyo financiero de la UE.

### Variaciones en los costes de los instrumentos financieros del FSE

#### 59

Los costes elevados significan una menor financiación para los microempresarios y pueden poner en riesgo la sostenibilidad del fondo, especialmente en el caso de los pequeños fondos de microfinanciación. Los costes más comunes de los instrumentos financieros son los de gestión, que a su vez se dividen en distintos componentes (p. ej., costes de personal, costes de publicidad y comercialización, y costes de viaje y asesoramiento).

#### 60

El análisis del Tribunal revela que los costes de gestión de cinco de los seis instrumentos financieros del FSE examinados varían entre el 2,3 % y 4,2 %<sup>32</sup>. Finalmente, un fondo de garantía de Italia no pudo facilitar información sobre sus costes de gestión cuando el Tribunal se la solicitó.

32 Según el artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, los gastos de gestión de los instrumentos financieros del FSE no podrán superar el umbral del 4 % de la dotación total del fondo sobre la base de un promedio anual, a menos que, a raíz de una licitación se haya seleccionado un gestor de fondos, como ocurrió en un fondo de Alemania.

**61**

El Tribunal constata que, en su muestra, en dos instrumentos financieros del FSE de Italia (Calabria) se había imputado al programa operativo, además de los costes de gestión, un coste adicional consistente en el pago de intereses de los préstamos garantizados (véase el **recuadro 5**), lo cual incrementa los costes de aplicación de uno de los dos instrumentos financieros al 7,8 %, o sea, aproximadamente 4 millones de euros al año.

**62**

La estructura de los costes de los instrumentos financieros del FSE variaba en función de distintos componentes. Si bien el Tribunal reconoce que existían razones válidas que justificaban esas diferencias, la Comisión no posee una visión completa de la base del cálculo de los costes de gestión y ejecución de los instrumentos financieros del FSE y de si están justificados.

**63**

Por otra parte, en concepto del EPMF (préstamos e instrumentos de garantía combinados), la Comisión estima que el coste medio anual con cargo al presupuesto de la UE asciende a un máximo del 0,5 % al 0,7 % de la dotación.

**Recuadro 5****Elevados costes aplicados por un instrumento financiero de Calabria**

En Calabria, se notificó a la Comisión que los costes de gestión aplicados por un fondo de garantía de microcrédito ascendían al 2,23 % de la dotación total y se hallaban, por tanto, oficialmente por debajo del límite reglamentario del 4 %.

Sin embargo, las autoridades de gestión acordaron con los bancos locales una estructura de gestión de los costes según la cual el FSE pagaría los intereses del microcrédito en nombre de los prestatarios. Al agregar los pagos de intereses del 5,6 % de los préstamos garantizados a los costes de gestión, los costes totales imputados al programa operativo superan el 7,8 %. Además, de forma simultánea, los mismos bancos privados que recibían los pagos de los intereses también obtenían intereses de los fondos del FSE depositados como garantía.

# Conclusiones y recomendaciones

## 64

El Tribunal concluye que, en el apoyo financiero del FSE a los microempresarios, existen insuficiencias en la programación y la concepción de las ayudas y que falta información suficiente y fiable sobre su rendimiento. Además, la Comisión y los Estados miembros no disponen de información comparativa alguna sobre los costes administrativos por Estado miembro y mecanismo de financiación (o sea, subvenciones o instrumentos financieros como préstamos o garantías).

## 65

En general, el Tribunal considera que estos problemas pueden afectar negativamente a la eficacia del apoyo financiero de la UE para afrontar las necesidades de los microempresarios.

### **Insuficiencias en la programación y concepción del apoyo financiero del FSE a microempresarios**

## 66

En general, los Estados miembros no evaluaron adecuadamente las necesidades específicas de los microempresarios al concebir los programas operativos del FSE. No existía la obligación reglamentaria de resolver las necesidades específicas de los microempresarios en Europa durante el período de programación 2007-2013. Durante el período abarcado por la fiscalización, las subvenciones constituían, con diferencia, el principal mecanismo de apoyo del FSE utilizado para los microempresarios.

## 67

El apoyo financiero de la UE a microempresarios a través del FSE se concedía normalmente sin que mediara una evaluación motivada de las necesidades. En algunos de los instrumentos financieros del FSE examinados, la ausencia de estrategias de inversión, sumada a un sistema de gestión de riesgos insuficiente, ha llevado a la asignación de dotaciones excesivas a los fondos. El Tribunal halló asimismo que la mitad de los instrumentos financieros del FSE examinados carecían de políticas de salida y de disposiciones de liquidación como exige la normativa aplicable.

## 68

En general, se considera que el EPMF, que es el instrumento financiero de la Comisión, cuenta con disposiciones adecuadas sobre el sistema de gestión de riesgos. Este instrumento ha logrado atraer financiación privada adicional, a diferencia de los instrumentos financieros del FSE. No obstante, los importes asignados por el presupuesto de la UE al EPMF hasta la fecha han sido limitados en comparación con los concedidos a los instrumentos financieros del FSE.

### **Recomendación 1**

En el período de programación 2014-2020, los Estados miembros deben llevar a cabo sistemáticamente evaluaciones de las necesidades cuando conciben instrumentos de financiación y preparen programas operativos que impliquen apoyo financiero de la UE a microempresarios, pues ello contribuiría a asignar el nivel apropiado de financiación a los mecanismos de financiación alternativos tales como las subvenciones o los instrumentos financieros (préstamos o garantías). La Comisión debería facilitar orientaciones al respecto.

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 2

La Comisión debe condicionar el uso de instrumentos financieros del FSE por los Estados miembros no solo al cumplimiento de los requisitos normativos, sino también a la existencia de un riguroso sistema de gestión de riesgos para evitar la magnitud excesiva de los fondos.

#### Falta de información de seguimiento suficiente y fiable sobre el rendimiento

#### 69

Los sistemas de información sobre el rendimiento del EPMF proporcionaban información más completa que los del FSE, que se consideraron insuficientes. A partir de los datos facilitados por los Estados miembros, la Comisión no puede agregar información coherente, significativa y fiable (p. ej., índices de supervivencia de los microempresarios y alcance) para realizar un seguimiento de los logros de ayuda del FSE a los microempresarios. El Tribunal considera que, debido a esta situación, no es posible alcanzar una conclusión global sobre la eficacia del apoyo del FSE a los microempresarios.

#### 70

En la muestra examinada, las subvenciones del FSE, los instrumentos financieros del FSE y el EPMF han proporcionado apoyo financiero a microempresarios, y lograron llegar a los microempresarios que anteriormente habían estado desempleados en alrededor de la mitad de los proyectos.

### Recomendación 3

Para mejorar el alcance de la ayuda en el futuro, la Comisión debe elaborar, junto con los Estados miembros, medidas de apoyo financiero del FSE para microempresarios y definir criterios de subvencionabilidad cuyo objetivo sea llegar a los desempleados y a las personas vulnerables que se encuentran en una posición de desventaja en lo relativo al acceso al mercado crediticio convencional.

#### Información insuficiente sobre los costes de aplicación de las subvenciones y los instrumentos financieros del FSE

#### 71

En los programas operativos del FSE examinados, las autoridades de gestión carecían de información sobre el coste real de la administración. La Comisión y los Estados miembros no disponen de información comparativa alguna sobre los costes de la administración pública por Estado miembro o por mecanismo de financiación (o sea, subvenciones o instrumentos financieros, como préstamos o garantías). En estas circunstancias, no pueden determinar la manera más rentable de proporcionar la ayuda de la UE a los microempresarios.

#### 72

En los instrumentos financieros examinados, el Tribunal observó diferentes estructuras de costes y variaciones en la tasa porcentual de los costes de gestión imputados al presupuesto de la UE. La Comisión no posee una visión global de la base para el cálculo de los costes de aplicación de los instrumentos financieros del FSE, por lo que no puede evaluar si las diferencias de costes entre instrumentos están justificadas.

### Recomendación 4

---

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión debe efectuar un análisis comparativo de los costes de aplicación de las subvenciones del FSE, los instrumentos financieros del FSE y los instrumentos financieros del EaSI con la finalidad de determinar sus niveles reales. Esta evaluación permitiría definir «buenas prácticas» para lograr que el pago de subvenciones, préstamos y garantías de poca cuantía se realice a un coste razonable.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 10 de junio de 2015.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Resumen

### VI a)

La Comisión acepta la recomendación.

Para el período de programación 2014-2020, el marco regulador garantizará que cada instrumento financiero se «basa en una evaluación *ex ante*» que haya detectado deficiencias de mercado o situaciones de inversión por debajo del nivel óptimo, así como necesidades de inversión. También se prevén requisitos de evaluación *ex ante* para la continuación de los instrumentos financieros establecidos en el anterior período de programación.

Al aprobar los programas operativos, la Comisión ha llevado a cabo su armonización con las prioridades estratégicas, la identificación o el cumplimiento de las condiciones *ex ante* y la evaluación de la justificación de la modalidad del apoyo propuesto.

La Comisión también se compromete a asesorar sobre la evaluación *ex ante* y orientar sobre la aplicación de los instrumentos financieros.

Ya ha proporcionado orientación y metodología práctica sobre la preparación de la evaluación *ex ante* obligatoria para el nuevo período de programación.

### VI b)

La Comisión acepta esta recomendación, que ya se ha abordado en el nuevo marco regulador del FSE, que requiere evaluaciones *ex ante* para los instrumentos financieros.

### VI c)

La Comisión acepta esta recomendación.

El nuevo marco reglamentario permitirá la identificación de los grupos destinatarios más pertinentes del instrumento de microfinanciación para cada mercado considerado. Este objetivo debe alcanzarse mediante la evaluación *ex ante*.

### VI d)

La Comisión no acepta esta recomendación.

Por una parte, la Comisión considera que el análisis requeriría aislar los costes de gestión de una subvención o un instrumento financiero que asume la autoridad de gestión. Por otra parte, la comparación de los costes y comisiones entre las subvenciones y los instrumentos financieros del FSE y los instrumentos financieros del FSE y EPMF sería difícil (por ejemplo, los costes de los instrumentos financieros del FSE incluyen las comisiones bancarias, pero no los costes de las autoridades de gestión y los organismos intermediarios); además la estructura de costes de los instrumentos financieros del EPMF es diferente de la del FSE, ya que las autoridades de gestión no intervienen.

Por otra parte, el análisis podría no alcanzar el objetivo de formular buenas prácticas para el nuevo período de programación, ya que el marco regulador proporciona nuevas normas sobre los costes y las comisiones de gestión que se basan en los resultados e incluyen umbrales [véase el Reglamento Delegado (UE) nº 480/2014].

## Introducción

### 09

Durante el período de programación 2007-2013, no era obligatorio que, en el marco del proyecto, las autoridades de gestión transmitieran a la Comisión información sobre el grupo destinatario de los microempresarios.



## Observaciones

### Respuesta conjunta a los apartados 21 y 22

Para los instrumentos financieros en gestión compartida, el Reglamento (UE) n° 1303/2013 sobre disposiciones comunes (RDC) en el período de programación 2014-2020 introduce una evaluación *ex ante* obligatoria que debe incluir, entre otras cosas, la justificación de la modalidad de apoyo propuesto.

### Respuesta conjunta a los apartados 24 y 25

En el marco de la gestión compartida y en consonancia con el principio de subsidiariedad, es responsabilidad de las autoridades nacionales cerciorarse de que cada operación se ejecuta de conformidad con las disposiciones legislativas aplicables.

La Comisión reconoce que no se desarrolló la estrategia de inversión para la creación de tres de los seis instrumentos financieros.

Esta cuestión, que surge con el período de programación 2007-2013, se debió probablemente a la indefinición del Reglamento (CE) n° 1828/2006, que se modificó en varias ocasiones en 2010 y 2011 en lo que se refiere a los instrumentos financieros.

### 26

Durante el período de programación 2007-2013, este requisito se derivaba de la mencionada nota del COCOF. Va más allá de las competencias de las autoridades de gestión y recae en el gestor del fondo de acuerdo con los principios de una buena gestión financiera.

Para el período de programación 2014-2020, estos requisitos están claramente establecidos en el artículo 37, apartado 2, del RDC, que establece la obligación de realizar la evaluación *ex ante*.

### 27

Véase la respuesta conjunta a los apartados 21 y 22.

En el período de programación 2014-2020, llevar a cabo una evaluación *ex ante* es una condición previa y las normas de pago prevén una certificación escalonada de los pagos. Esto contribuirá a optimizar la magnitud de los instrumentos financieros.

### Recuadro 3

En relación con Campania, tal como apunta el Tribunal, la magnitud excesiva se debió al gran número de solicitudes de un eje objetivo en detrimento de los demás, que no recibieron ninguna solicitud. La posterior convocatoria de propuestas se modificó para abordar esta cuestión. A finales de mayo de 2015, el desembolso a los microempresarios había alcanzado el 37,4 % de la dotación total del Fondo.

### 33

La Comisión considera que aún es demasiado pronto para evaluar la cartera en riesgo, ya que el EPMF es reciente y el primer ciclo de reembolsos no se ha alcanzado aún.

### Respuesta conjunta a los apartados 35 y 36

El apalancamiento no era un requisito legal para el período de programación 2007-2013. Sin embargo, se ha incluido en el marco jurídico del período 2014-2020<sup>1</sup>.

No obstante, aun sin movilizar fondos privados adicionales, los instrumentos financieros sufragados con cargo al FSE pueden tener un efecto multiplicador gracias a su carácter renovable.

<sup>1</sup> Considerando 34 y artículo 37, apartado 2, letra c), y artículo 46, apartado 2, letra h), del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

### 37

En relación con el objetivo del apalancamiento, la Comisión desea hacer hincapié en que el hecho de que una parte de las operaciones no alcancen el apalancamiento previsto no es una cuestión de rendimiento, sino una realidad empresarial aceptable para el inmaduro mercado de la microfinanciación y para el mecanismo que trata de alcanzar no solo a los intermediarios con mayor rendimiento, sino también a los que acaban de establecerse, así como a los que se dedican a los grupos vulnerables. Con el fin de maximizar la utilización del presupuesto disponible de la UE, en los acuerdos de garantía que no alcancen el objetivo del apalancamiento, el FEI adaptará en consecuencia los respectivos importes máximos y reutilizará los importes máximos liberados para nuevas operaciones. Además, los intermediarios tienen la obligación de pagar comisiones de compromiso por no respetar los volúmenes de cartera acordados.

### Respuesta conjunta a los apartados 41 y 44

El seguimiento del FSE se lleva a cabo como tal a nivel de los ejes prioritarios y no a nivel de proyecto. Los indicadores de ejecución y de resultados se formularon a nivel del eje prioritario en consonancia con sus objetivos. Se aportarán mejoras en el período de programación 2014-2020 ya que los indicadores de realización y los resultados se fijan al nivel de la prioridad de inversión, y reflejan sus objetivos específicos.

Por lo que se refiere a la información sobre la tasa de supervivencia, no cabe esperar que se obtenga, ya que no se trata de un requisito del Reglamento.

Por otra parte, la Comisión no considera la tasa de supervivencia, en sí misma, un criterio pertinente para evaluar el éxito de un instrumento de microfinanciación. Por ejemplo, si un desempleado intenta crear su propia empresa, proyecto que posteriormente no se materializa, podría haber adquirido a pesar de todo una experiencia profesional y una competencia de gestión gracias a las cuales podría encontrar un puesto de trabajo en una fase ulterior. El resultado de la intervención debe, por lo tanto, ser considerado como positivo.

El índice de supervivencia de los microempresarios a los que se ha apoyado podría, por ejemplo, completarse mediante la medición de la situación del mercado laboral del destinatario final en algún momento después de la finalización de la acción.

### 45

En el marco de las normas del EPMF, solo se recabaron los datos sobre la situación laboral previa de las personas físicas, pero no sobre las microempresas. Este aspecto se ha tenido en cuenta en el diseño de los instrumentos financieros del EaSI.

### Respuesta conjunta a los apartados 52 a 54

La Comisión observa que los instrumentos de microfinanciación auditados son instrumentos para alcanzar los objetivos respectivos de las partes de los programas operativos del FSE y del EPMF, con arreglo a las cuales se aplican dichas medidas, que pueden ir más allá de la integración de los desempleados.

En el marco de la Decisión EPMF, los grupos destinatarios se definen como personas físicas, en especial pertenecientes a los grupos vulnerables, y microempresas.

Mediante la colaboración con las instituciones de microcrédito no bancarias, cuando éstas existen, en el mercado correspondiente, se garantiza un buen apoyo a los microprestatarios que se encuentran en una posición de desventaja con respecto a los mercados de créditos convencionales. El modelo empresarial de las IMF no bancarias se basa en la actual situación, en la que las personas vulnerables se encuentran en una posición de desventaja en relación con el acceso al mercado crediticio convencional, ya que son consideradas por los bancos generalistas como más costosas o más arriesgadas.

### 58

La Comisión considera que sería desproporcionadamente gravoso proporcionar esta información en comparación con los resultados esperados. Más concretamente, la Comisión considera que el análisis requeriría aislar los costes de gestión de una subvención o un instrumento financiero cubierto por la autoridad de gestión. Además, la comparación de costes y comisiones entre las subvenciones y los instrumentos financieros del FSE sería difícil (por ejemplo, los costes de los instrumentos financieros del FSE incluyen las comisiones bancarias, pero no los costes de las autoridades de gestión y los organismos intermediarios).

### 59

Los costes de gestión de las acciones de microcréditos son, por definición, más elevados que el préstamo normal adeudado debido a la población destinataria específica, el pequeño importe y el elevado número de préstamos concedidos por las instituciones de microfinanciación.

### 62

En el marco de la gestión compartida y en consonancia con el principio de subsidiariedad, es responsabilidad de las autoridades nacionales cerciorarse de que cada operación se ejecuta de conformidad con las disposiciones legislativas aplicables.

Desde 2011, los Estados miembros están obligados a facilitar datos en el informe de ejecución anual sobre los costes y las comisiones de gestión relacionados con la aplicación de los instrumentos financieros.

Estos datos están disponibles para las instituciones y el público en el «resumen de los datos sobre los progresos efectuados en materia de financiación y aplicación de los instrumentos de ingeniería financiera comunicados por las autoridades de gestión», que se publica cada año en diciembre.

También hay que destacar que el gestor del fondo es seleccionado mediante un procedimiento de contratación pública, mientras que el nivel de los costes y las comisiones de gestión son fijados por el mercado.

En relación con el cálculo de los costes, como fue el caso durante el período de programación 2007-2013, el marco jurídico 2014-2020 incluye una limitación de los costes y comisiones de gestión. Además, un componente de rendimiento es ahora un elemento obligatorio de dichas comisiones<sup>2</sup>.

La Comisión estableció en el Reglamento Delegado (UE) n° 480/2014 los criterios para determinar los costes y las comisiones de los instrumentos financieros sobre la base del rendimiento y fijó los umbrales para los gastos de gestión y comisiones basados en las buenas prácticas de mercado.

<sup>2</sup> Véase el artículo 42, apartado 5, del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

## Conclusiones y recomendaciones

### Respuesta conjunta a los apartados 64 y 65

La Comisión considera que sería desproporcionadamente gravoso recabar esta información. Por otra parte, sería difícil la comparación de los costes y comisiones entre las subvenciones del FSE y los instrumentos financieros y entre los Estados miembros.

Por otra parte, la carga administrativa, como tal, no debería ser el principal criterio para elegir el mecanismo de financiación más adecuado.

### 67

Véanse las respuestas conjuntas de la Comisión a los apartados 21, 22 y 27:

### 68

El EPMF funciona como una iniciativa piloto desde 2010. Se han asignado recursos presupuestarios adicionales para su programa sucesor en el marco del EaSI.

### Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación.

Para el período de programación 2014-2020, el marco reglamentario deberá garantizar que cada instrumento financiero se «basa en una evaluación *ex ante*» que haya detectado deficiencias de mercado o situaciones de inversión subóptimas, así como necesidades de inversión. También se prevén requisitos de evaluación *ex ante* para la continuación de los instrumentos financieros establecidos en el anterior período de programación.

Al aprobar los programas operativos, la Comisión ha llevado a cabo su armonización con las prioridades estratégicas, la identificación y cumplimiento de las condiciones *ex ante* y la evaluación de la justificación de la modalidad de apoyo propuesto.

La Comisión también se compromete a asesorar sobre la evaluación *ex ante* y orientar sobre la aplicación de los instrumentos financieros.

Ya ha proporcionado orientación y metodología práctica sobre la preparación de la evaluación *ex ante* obligatoria para el nuevo período de programación.

### Recomendación 2

La Comisión acepta esta recomendación, que ya ha abordado en el nuevo marco regulador del FSE, que requiere evaluaciones *ex ante* para los instrumentos financieros.

### 69

El EPMF no parece padecer un control insuficiente y poco fiable de la información sobre el rendimiento.

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión observa que, al margen del índice de supervivencia del FSE, los indicadores específicos tales como el número de microempresas subvencionadas y la situación laboral de los participantes cuando se incorporan y abandonan, ayudan también a medir la eficacia del apoyo del FSE a los microempresarios.

### Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación.

El nuevo marco reglamentario permitirá la identificación de los grupos destinatarios más pertinentes del instrumento de microfinanciación para cada mercado considerado. Este objetivo debe alcanzarse mediante la evaluación *ex ante*.

### Respuesta conjunta a los apartados 71 y 72

Por lo que se refiere a los instrumentos financieros del FSE, desde 2011, los Estados miembros están obligados a facilitar datos en el informe de ejecución anual sobre los costes y las comisiones de gestión relacionados con la aplicación de los instrumentos financieros.

Por lo que se refiere al período de programación, la Comisión estableció en el Reglamento Delegado (UE) n° 480/2014 los criterios para determinar los costes y las comisiones de los instrumentos financieros sobre la base del rendimiento y fijó los umbrales para los gastos de gestión y comisiones basados en las buenas prácticas de mercado.

### Recomendación 4

La Comisión no acepta esta recomendación.

Por una parte, la Comisión considera que el análisis requeriría aislar los costes de gestión de una subvención o un instrumento financiero que corren a cargo de la autoridad de gestión. Por otra parte, la comparación de los costes y comisiones entre las subvenciones y los instrumentos financieros del FSE y entre los instrumentos financieros del FSE y del EPMF sería difícil (por ejemplo, los costes de los instrumentos financieros del FSE incluyen las comisiones de los bancos, pero no los costes de las autoridades de gestión y los organismos intermediarios); además, la estructura de los costes de los instrumentos financieros del EPMF es diferente de la del FSE, ya que las autoridades de gestión no intervienen).

Por otra parte, el análisis podría no alcanzar el objetivo de formular buenas prácticas para el nuevo período de programación, ya que el marco regulador proporciona nuevas normas sobre los costes y las comisiones de gestión que se basan en los resultados e incluyen umbrales [véase el Reglamento Delegado (UE) n° 480/2014].

## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Los microempresarios de toda la UE se enfrentan a problemas de acceso al mercado crediticio convencional. Con el propósito de mejorar esta situación, la UE proporciona ayuda financiera a través de subvenciones e instrumentos financieros.

Mediante este informe, el Tribunal evaluó si la programación y la concepción de la ayuda financiera de la UE cubrían las necesidades reales de los microempresarios y si existían sistemas rigurosos de información sobre el rendimiento. Asimismo, examinó si se dispone de suficiente información sobre los costes de aplicación de los diferentes mecanismos de financiación de la UE para apoyar a los microempresarios.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones