

Informe Especial

Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-XI
Introducción	01-11
Alcance y enfoque de la fiscalización	12-14
Observaciones	15-79
Las financiaciones de mayor riesgo aprobadas por el Grupo BEI en el marco del FEIE se acercan a los niveles previstos	15-29
La financiación total aprobada del FEIE en los tres primeros años alcanzó los importes previstos inicialmente	16-18
La financiación de mayor riesgo del BEI aumentó menos de lo previsto en el marco del FEIE	19-23
El BEI tiene margen para fomentar más el uso de productos financieros de mayor riesgo para el FEIE	24-29
El FEIE sustituyó parcialmente la financiación de otros instrumentos financieros respaldados por el presupuesto de la UE	30-37
Casi un tercio de los proyectos firmados en el Marco para infraestructura e innovación podrían haberse financiado sin la ayuda del FEIE, pero no en condiciones tan favorables	38-47
La «inversión movilizada» y el «efecto multiplicador» comunicados están sobrestimados	48-64
El FEIE llega a distintos sectores, pero su distribución geográfica no está equilibrada	65-79
Conclusiones y recomendaciones	80-88
ANEXOS	
Anexo I — Datos de operaciones del FEIE comunicados a 30 de junio de 2018	
Anexo II — Categorías de productos del Grupo BEI	

Anexo III — Instrumentos financieros de los Fondos EIE para el período 2014-2020

Anexo IV — Lista de indicadores de resultados y seguimiento del FEIE

Anexo V — Operaciones del FEIE con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento a 31 de diciembre de 2017

Glosario

Respuestas de la Comisión y del SEAE

Equipo auditor

Resumen

I El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) se creó en 2015 en el marco del «Plan de Inversiones para Europa» diseñado para corregir el **déficit de inversión** surgido a raíz de la crisis económica y financiera que comenzó en 2008. Se creó dentro del BEI y está gobernado por un Comité de Dirección compuesto por representantes de la Comisión y del BEI. El FEIE se estableció inicialmente con el objetivo de utilizar una garantía de 16 000 millones de euros con cargo al presupuesto de la UE y 5 000 millones de euros de recursos propios del BEI para permitir al Grupo BEI facilitar alrededor de 61 000 millones de euros de financiación y movilizar, para julio de 2018, 315 000 millones de euros adicionales de inversiones estratégicas en infraestructuras y pymes destinadas a la mayoría de los ámbitos políticos de la UE y a todos los Estados miembros.

II El **objetivo de la auditoría** era evaluar si el FEIE fue eficaz en la captación de financiación para apoyar inversiones adicionales en toda la UE. Sobre la base de una evaluación de riesgos, el Tribunal examinó si:

- a) el BEI proporcionó el nivel esperado de financiación de mayor riesgo para julio de 2018;
- b) el FEIE sustituyó a otras operaciones de financiación del BEI y de la UE;
- c) los proyectos de inversión podían haberse financiado en el período de ejecución del FEIE con otros fondos públicos o privados;
- d) las estimaciones sobre el impacto en la economía real de las inversiones movilizadas por el FEIE comunicadas eran realistas;
- e) la cartera de inversión del FEIE estaba adecuadamente equilibrada por lo que respecta a los ámbitos políticos pertinentes de la UE y a la concentración geográfica.

III La auditoría abarcó las operaciones del FEIE desde su puesta en marcha en 2015 hasta julio de 2018. En el marco de su **trabajo de auditoría**, el Tribunal examinó informes sobre los resultados del FEIE publicados en el momento de la auditoría, analizó la cartera de operaciones del FEIE examinó una muestra de las mismas, y realizó entrevistas y encuestas a funcionarios de la Comisión y del Grupo BEI, a interlocutores del FEIE y a expertos en la materia.

IV El Tribunal concluye que el FEIE ha resultado eficaz en la captación de financiación para apoyar inversiones adicionales sustanciales en la UE. Sin embargo, la estimación comunicada de la inversión movilizada no tiene en cuenta que algunas operaciones del FEIE sustituyeron a otras operaciones del BEI y de instrumentos financieros de la UE, ni que parte de la ayuda del FEIE se destinó a proyectos que podían haberse financiado a través de otras fuentes, aunque en condiciones diferentes. Además, son necesarias medidas para mejorar la distribución geográfica de la inversión financiada por el FEIE.

V El Tribunal constató que el Grupo BEI había logrado aprobar más de 59 000 millones de euros de **operaciones financieras** a 30 de junio de 2018. Además, la financiación aprobada del Grupo BEI ascendía a 65 500 millones de euros a 17 de julio de 2018. A este resultado contribuyeron varios factores, como el establecimiento del FEIE como garantía presupuestaria para el BEI, su flexibilidad operativa, la fijación de pocos objetivos o limitaciones en la cartera de inversión del FEIE, la introducción de disposiciones de gobernanza simplificadas y el refuerzo de la cooperación con bancos o instituciones nacionales de fomento.

VI La ayuda del FEIE permitió al BEI cuadruplicar sus operaciones de financiación de mayor riesgo con respecto a 2014. Sin embargo, el valor de las operaciones financieras de mayor riesgo relacionadas con el FEIE firmadas realmente por el BEI fue inferior al previsto. El BEI emprendió operaciones de financiación de mayor riesgo ofreciendo préstamos clásicos prioritarios a más largo plazo, asumiendo posiciones no garantizadas en casos en que todos o la mayoría de los prestamistas disponían de garantías, y tratando con beneficiarios de mayor riesgo con un recurso relativamente escaso a otros productos financieros de alto riesgo disponibles.

VII El FEIE también sustituyó en parte la financiación de otros instrumentos financieros de la UE de gestión centralizada, en particular en los ámbitos del transporte y la energía. Por otra parte, el Tribunal observó que era necesario que la Comisión y el BEI tuvieran en cuenta los posibles solapamientos futuros entre las operaciones del FEIE en el Marco para infraestructura e innovación y los instrumentos financieros de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

VIII El hecho de que se considerase que una operación del FEIE aportaba adicionalidad con arreglo a la definición del Reglamento FEIE y se clasificara como de mayor riesgo que una operación normal del BEI no significa necesariamente que el proyecto no pudiera financiarse a partir de otras fuentes. Los resultados de la encuesta del Tribunal revelaron que casi un tercio de los proyectos financiados en el Marco para infraestructura e innovación también podrían haberse llevado a cabo sin la ayuda del

FEIE. La mayoría de los promotores de proyectos preferían a financiación del FEIE porque era más barata o porque ofrecía un período de amortización más largo. El Tribunal encontró algunos casos en los que los proyectos del FEIE podrían haber sido financiados por fuentes privadas o por el BEI, aunque en distintas condiciones.

IX En algunos casos, la metodología utilizada para calcular la inversión movilizada sobrestimaba el grado en que la ayuda del FEIE generaba realmente una inversión adicional en la economía real. La ausencia de indicadores de resultados y de seguimiento comparables para todos los instrumentos financieros y garantías presupuestarias reduce la transparencia y la capacidad de evaluar los resultados.

X Al final de 2017, la cartera del FEIE respetaba los límites indicativos establecidos para invertir en sectores específicos de las políticas. Sin embargo, la **concentración geográfica** de las operaciones de financiación firmadas por el FEIE no estaba suficientemente equilibrada, pues en su mayor parte se limitaba a algunos de los mayores Estados miembros de la UE de los Quince. Los países con mayor absorción del FEIE eran los que contaban con bancos e instituciones nacionales de fomento más desarrollados y activos, lo que indica que es necesario prestar apoyo y asistencia técnica a los países menos desarrollados.

XI Sobre la base de estas observaciones, el Tribunal recomienda:

- a) promover el uso justificado de productos de mayor riesgo del BEI en el FEIE;
- b) fomentar la complementariedad entre los instrumentos financieros y las garantías presupuestarias de la UE;
- c) evaluar mejor si los proyectos potenciales del FEIE podrían haberse financiado a partir de otras fuentes;
- d) calcular mejor la inversión movilizada;
- e) mejorar la distribución geográfica de las inversiones financiadas por el FEIE.

Introducción

01 En noviembre de 2014, inmediatamente después de asumir sus funciones, la nueva Comisión Europea y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones («el Grupo BEI») anunciaron conjuntamente el Plan de Inversiones para Europa (o «Plan Juncker»)¹. El Plan de Inversiones para Europa se puso en marcha en respuesta al descenso de las inversiones en Europa después de la crisis económica y financiera que comenzó en 2008. Al mismo tiempo, la Comisión reconoció las limitaciones presupuestarias a las que se enfrentaban los Estados miembros y la limitada flexibilidad que brindaban los programas de gasto existentes de la UE. La Comisión estimó que el déficit de inversión oscilaba entre 230 000 y 370 000 millones de euros al año por debajo de los niveles de inversión «sostenible» en la UE².

02 El objetivo general del Plan de Inversiones para Europa es aumentar los niveles de inversión y eliminar los obstáculos a la inversión en la UE. Consta de tres pilares que se refuerzan entre sí: i) el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que proporciona financiación para inversiones, ii) el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión, que presta asistencia técnica a los promotores de proyectos, y el Portal Europeo de Proyectos de Inversión, que ofrece visibilidad e intercambio de información a proyectos que buscan financiación, y iii) reformas normativas y estructurales para eliminar los obstáculos a la inversión.

03 El FEIE no es una entidad jurídica independiente del BEI, pero tiene una estructura de gobernanza distinta que consiste en un Comité de Dirección (integrado por tres representantes de la Comisión y un representante del BEI) en el que se toman decisiones por consenso, un Comité de Inversiones y un Director General. La estructura de gobernanza se completó en enero de 2016 cuando se nombró al Comité de Inversiones. Entretanto, los servicios de la Comisión aprobaron el uso de la garantía de la UE. Las operaciones del FEIE también tienen que ser aprobadas por los órganos de gobierno del BEI y del FEI en el marco de la misma política, la misma normativa y los mismos procedimientos aplicables a operaciones no incluidas en el marco del FEIE.

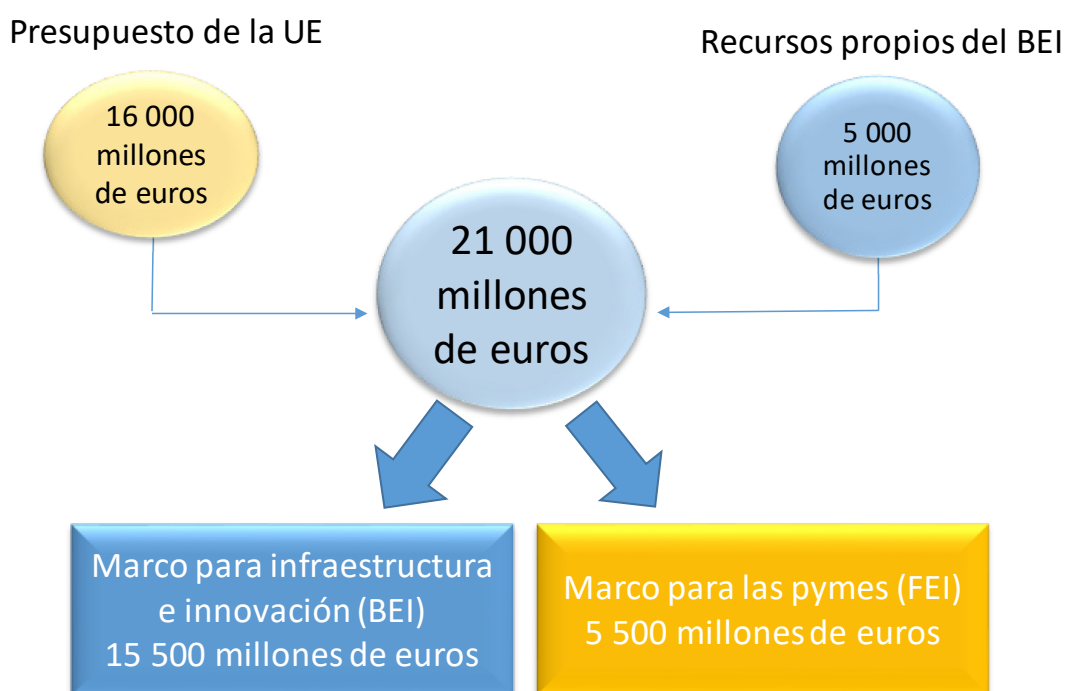
04 El FEIE se creó con el fin de movilizar 315 000 millones de euros en nuevas inversiones en la economía real en un período de tres años hasta julio de 2018 para financiar inversiones (estratégicas) en una amplia variedad de ámbitos políticos de la UE (transporte y energía, educación, investigación e innovación, etc.), así como

¹ COM(2014) 903 final de 16.11.2014.

² https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en.

aumentar el acceso de las pequeñas empresas a la financiación³. Esto debía lograrse utilizando 21 000 millones de euros de capacidad de absorción de riesgo, compuesta por una garantía de 16 000 millones de euros con cargo al presupuesto de la UE, y 5 000 millones de euros de recursos propios del BEI, a fin de permitir al Grupo BEI facilitar financiación adicional (*ilustración 1*), estimada inicialmente en 61 000 millones de euros⁴.

Ilustración 1 – Estructura del FEI ajustada en julio de 2016



Fuente: BEI, Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las operaciones de financiación e inversión del Grupo BEI en 2017 en el marco del FEIE.

05 Las operaciones de inversión del FEIE tienen lugar en dos ámbitos temáticos o marcos: i) el Marco para infraestructura e innovación gestionado por el BEI y cuyo objetivo es proporcionar financiación para proyectos estratégicos, y ii) el Marco para las pymes gestionado por el FEI y cuyo objetivo es apoyar a las pymes y empresas de

³ Artículo 3 del Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 169 de 1.7.2018, p. 1) («Reglamento FEIE»).

⁴ Considerando 31 del Reglamento FEIE; Plan de operaciones 2015-2017 del Grupo BEI, prólogo y p. 10, y Plan de operaciones 2016-2018 del Grupo BEI, p. 8.

mediana capitalización (empresas de hasta 3 000 empleados). Cada marco engloba operaciones de deuda y de capital⁵.

06 La ayuda del FEIE no está asignada específicamente por sector o zona geográfica, sino que se rige por la demanda. No obstante, el Comité de Dirección del FEIE estableció una diversificación geográfica indicativa y un límite de concentración geográfica en el Marco para infraestructura e innovación, consistente en que el porcentaje de inversión en tres Estados miembros cualesquiera juntos (medido por importes de préstamo/inversión aprobados y firmados) no debe superar el 45 % de la cartera total del FEIE⁶ al final del período de inversión (final de 2020 para las aprobaciones y final de 2022 para las firmas. No se han fijado límites de concentración para el Marco para las pymes.

07 La Comisión también reconoció la necesidad de una participación efectiva de los bancos e instituciones nacionales de fomento para potenciar el impacto del Plan de Inversiones para Europa y el FEIE en la inversión, el crecimiento y el empleo. En julio de 2015, ocho bancos e instituciones nacionales de fomento se habían comprometido a cofinanciar proyectos y plataformas de inversión por un volumen de financiación total de hasta 34 000 millones de euros⁷. El Reglamento FEIE establece varias formas de contribución de los bancos e instituciones nacionales de fomento al FEIE, entre ellas la participación en plataformas de inversión o en proyectos individuales del FEIE como cofinanciadores.

08 Con arreglo al Reglamento FEIE, la garantía de la UE debe concederse para apoyar proyectos que, entre otras cosas, proporcionen «adicionalidad»⁸. Esto significa que, en principio, la financiación del FEIE está prevista para operaciones que subsanen las disfunciones del mercado o situaciones de inversión subóptimas, y que no habrían podido ser llevadas a cabo sin el respaldo del FEIE en el mismo período durante el cual

⁵ Entre las operaciones de deuda se cuentan principalmente los préstamos convencionales, las garantías y las contragarantías.

Las operaciones de capital incluyen participaciones directas o indirectas en capital o cuasicapital y préstamos subordinados.

⁶ EFSI Strategic Orientation, 15 de diciembre de 2015 (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf).

⁷ COM(2015) 361 final de 22.7.2015.

⁸ Artículo 5 del Reglamento del FEIE.

se pueda utilizar la garantía de la UE⁹, o no en la misma medida, por parte del BEI, del FEI o en virtud de instrumentos financieros existentes de la UE.

09 El FEIE también «complementará y se sumará a los programas de la UE en curso y las actividades tradicionales del BEI»¹⁰ y contribuirá «a la consecución de los objetivos de las políticas de la Unión, tales como los establecidos en el Reglamento COSME, el Reglamento Horizonte 2020 y el Reglamento MCE»¹¹. La creación del FEIE tuvo lugar en un contexto de asignación de un porcentaje ya mayor del presupuesto de la UE a instrumentos financieros durante el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. Como se muestra en la **ilustración 2**, la Comisión ya había establecido instrumentos financieros de gestión centralizada en siete programas de la UE que abarcaban distintos ámbitos políticos, con un presupuesto inicial o una «dotación financiera» de alrededor de 7 400 millones de euros. Además, está previsto que el importe de los instrumentos financieros en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en el período 2014-2020 sea de 20 200 millones de euros¹², casi el doble que en el período anterior.

⁹ El período de inversión inicial durante el cual puede concederse la garantía de la UE para apoyar operaciones de financiación e inversión reguladas en el Reglamento FEIE se extiende hasta el 5 de julio de 2019 (aprobaciones) y el 30 de junio de 2020 (firmas), y el plazo se amplió hasta el 31 de diciembre de 2020 (aprobaciones) y el 31 de diciembre de 2022 (firmas).

¹⁰ Considerando 8 del Reglamento FEIE.

¹¹ Considerando 13 del Reglamento FEIE.

¹² Open Data Platform (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>) de 22.05.2017.

Ilustración 2 – Instrumentos financieros respaldados por el presupuesto de la UE y el FEIE (asignación financiera inicial en el momento de la creación)

	Instrumentos financieros en régimen de gestión indirecta (asignación del presupuesto de la UE: 7 400 millones de euros)	FEIE (asignación del presupuesto de la UE: 16 000 millones de euros) ajustados en julio de 2016	Fondos EIE (asignación del presupuesto de la UE: 20 200 millones de euros)
Infraestructura (transporte, energía y telecomunicaciones)	Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) Instrumento de riesgo compartido y capital – hasta 2 600 millones de euros	Marco para infraestructura e innovación Deuda - garantía de la UE de 10 500 millones de euros, Capital - garantía de 2 500 millones de euros	Instrumentos financieros de los Estados miembros parte de los programas operativos para 2014-2020 +/- 20 000 millones de euros
	Instrumento de Financiación Privada para la Eficiencia Energética (PF4EE) y Mecanismo de Financiación del Capital Natural (NCFE) Garantía - 140 millones de euros		
Investigación, desarrollo e innovación	Horizonte 2020 (InnovFin) Instrumento de capital y riesgo compartido - 2 600 millones de euros	Marco para las pymes (pymes y empresas de mediana capitalización) Capital y deuda - garantía de 3 000 millones de euros	de los cuales, garantía de la iniciativa pyme – Contribución de los Fondos EIE 1 160 millones de euros, proporción de COSME e Innovfin 32 millones de euros
Crecimiento, empleo y cohesión social	Competitividad y pymes (COSME) Capital y deuda - 1 400 millones de euros		
	Social e Innovación (EASI) Garantías para microempresas - 112 millones de euros		
	Europa Creativa Instrumento de garantía - 121 millones de euros		
	Erasmus+ Instrumento de garantía - 500 millones de euros		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2019 (documento de trabajo, parte X).

10 Al final de 2017, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron, sobre la base de una propuesta de la Comisión, la ampliación del FEIE hasta 2020 («FEIE 2.0») y un aumento de su capacidad de absorción de riesgo hasta 33 500 millones de euros, compuestos por 26 000 millones de euros de la garantía de la UE y 7 500 millones de euros de los recursos propios del BEI¹³. Este aumento tiene por objeto movilizar 500 000 millones de euros de inversiones públicas y privadas hasta el final de 2020.

11 En junio de 2018, la Comisión propuso un modelo de inversión integrado llamado «InvestEU» como parte del paquete de propuestas para el próximo marco financiero plurianual. Apoyará las prioridades de inversión de la UE y fomentará sinergias entre distintos instrumentos financieros de la UE en el período 2021-2027¹⁴. La propuesta tiene por objeto tomar como base la experiencia del FEIE y de los instrumentos

¹³ Reglamento (UE) 2017/2396 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 345 de 27.12.2017, p. 34) («Reglamento FEIE 2.0»).

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa InvestEU (COM(2018) 439 final de 6.6.2018).

financieros en la acepción del Reglamento Financiero y movilizar la inversión de otros 650 000 millones de euros aproximadamente, facilitando una garantía presupuestaria de la UE adicional de 38 000 millones de euros. Por lo tanto, podría representar la continuación de un gran programa de inversión que comenzó con el FEIE. Según la Comisión, InvestEU estará orientado al mercado y se centrará en cuatro ámbitos políticos principales: i) infraestructuras sostenibles, ii) investigación, innovación y digitalización, iii) pymes y empresas de mediana capitalización, y iv) inversión social y capacidades.

Alcance y enfoque de la fiscalización

12 El objetivo de la fiscalización era evaluar la eficacia del FEIE para obtener financiación a fin de apoyar inversiones adicionales en la UE. El Tribunal examinó si:

- a) el BEI proporcionó el nivel esperado de financiación de mayor riesgo para julio de 2018;
- b) el FEIE sustituyó a otras operaciones de financiación del BEI y de la UE;
- c) los proyectos de inversión podían haberse financiado en el período de ejecución del FEIE con otros fondos públicos o privados;
- d) las estimaciones sobre el impacto en la economía real de las inversiones movilizadas por el FEIE comunicadas eran realistas;
- e) la cartera de inversión del FEIE estaba adecuadamente equilibrada en cuanto a los ámbitos pertinentes de la UE y a la concentración geográfica.

13 El Tribunal también tomó nota de la propuesta de la Comisión de establecer el Programa InvestEU y llevó a cabo un análisis preliminar.

14 La auditoría abarcó las operaciones del FEIE desde su puesta en marcha en 2015 hasta julio de 2018. El Tribunal se centró principalmente en el Marco para infraestructura e innovación, que representa casi tres cuartas partes del importe de la garantía de la UE. El Marco para las pymes se examinó parcialmente en un Informe Especial anterior del Tribunal¹⁵. El trabajo de auditoría del Tribunal consistió en lo siguiente:

- a) una revisión de diversas evaluaciones de la Comisión y el BEI (incluida la evaluación del FEIE de junio de 2018 realizada por el BEI¹⁶), evaluaciones del FEI, documentación oficial, informes de operaciones, etc. relacionados con el FEIE e instrumentos financieros existentes, así como análisis y publicaciones de terceros;

¹⁵ Informe Especial n.º 20/2017 «Instrumentos de garantía de préstamos financiados por la UE: resultados positivos, pero es necesaria una mejor selección de los beneficiarios y coordinación con los sistemas nacionales» (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ Evaluación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, BEI (evaluación de operaciones), junio de 2018.

- b) un análisis de la cartera de operaciones del FEIE firmadas hasta el 31 de diciembre de 2017 y un examen detallado de quince operaciones del Marco para infraestructura e innovación seleccionadas entre las 124 operaciones de dicho marco firmadas hasta el 31 de diciembre de 2016 (que incluía documentación de evaluación, aprobación, notificación y seguimiento del BEI);
- c) entrevistas con funcionarios de la Comisión, el BEI y el FEI, promotores de proyectos del Marco para infraestructura e innovación seleccionados y bancos e instituciones nacionales de fomento de los Estados miembros, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y otras partes interesadas pertinentes;
- d) encuestas del Tribunal realizadas a entidades de contrapartida directas del BEI en el Marco para infraestructura e innovación (promotores de proyectos, inversores e intermediarios financieros) y bancos e instituciones nacionales de fomento;
- e) consultas con expertos sobre los diversos aspectos examinados en esta auditoría.

Observaciones

Las financiaciones de mayor riesgo aprobadas por el Grupo BEI en el marco del FEIE se acercan a los niveles previstos

15 Para cumplir el objetivo de 315 000 millones de euros de inversión movilizada, el BEI esperaba aprobar 61 000 millones de euros de financiación respaldada por el FEIE para julio de 2018. La cartera del FEIE debía tener un perfil de riesgo global superior al de la cartera de inversiones financiadas por el BEI en el marco de sus políticas de inversión normales antes de la entrada en vigor del Reglamento FEIE. Los proyectos financiados por el FEIE también deben presentar en general un perfil de riesgo superior al de los proyectos financiados por las operaciones normales del BEI¹⁷.

La financiación total aprobada del FEIE en los tres primeros años alcanzó los importes previstos inicialmente

16 A 30 de junio de 2018, la financiación total del FEIE aprobada ascendía a 59 300 millones de euros, importe próximo a los niveles previstos. A 17 de julio de 2018, el BEI había aprobado 65 500 millones de euros de financiación, superando el volumen indicativo de financiación que se tenía que captar. La financiación total del FEIE firmada en los dos marcos ascendía a 30 de junio de 2018 a 42 900 millones de euros. El BEI había firmado 312 operaciones por un importe de 30 500 millones de euros en el Marco para infraestructura e innovación y 384 operaciones por 12 400 millones de euros en el Marco para las pymes. En el **anexo I** se resumen los datos del FEIE comunicados a 30 de junio de 2018.

17 Varios factores contribuyeron a este resultado:

- a) La creación del FEIE fuera del Reglamento financiero permitió su implantación en un corto período de tiempo, sin una evaluación *ex ante* o una evaluación de impacto;
- b) La flexibilidad inherente del FEIE para financiar una amplia gama de proyectos a través de numerosos tipos de productos financieros y con pocas limitaciones sectoriales o geográficas permitió un mayor número y volumen de posibles operaciones financieras (véase el **anexo II**). En particular, las intervenciones

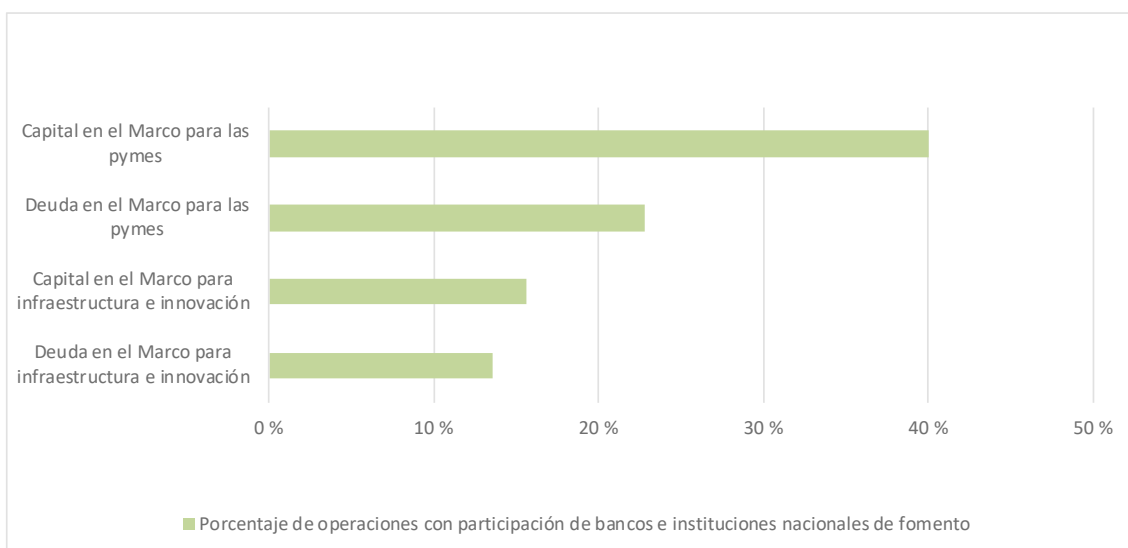
¹⁷ Artículo 5, apartado 1, y anexo II.2 del Reglamento FEIE.

financiadas con los recursos propios del BEI no están sujetas a la evaluación de ayudas estatales. Esto hace que el proceso de aprobación del FEIE sea más rápido y más flexible que los procesos de aprobación de los instrumentos financieros de la UE en gestión compartida.

- c) Las disposiciones de gobernanza simplificadas permitieron al BEI incluir con rapidez nuevas operaciones en la cartera del FEIE, especialmente aquellas que ya habían superado el proceso de evaluación y aprobación del BEI.

18 Además, a diferencia de lo ocurrido con otros instrumentos financieros de la UE, el Reglamento FEIE reconoció el importante papel que pueden desempeñar los bancos e instituciones nacionales de fomento en la ejecución del FEIE mediante la identificación y el desarrollo de proyectos y la atracción de posibles inversores¹⁸. La **ilustración 3** presenta el porcentaje de operaciones de bancos e instituciones nacionales de fomento en los distintos subcomponentes del FEIE. La cooperación entre el BEI y los bancos e instituciones nacionales de fomento se reforzó creando grupos de trabajo y plataformas de inversión colaborativas. La encuesta y las entrevistas realizadas por el Tribunal a los bancos e instituciones nacionales de fomento revelaron que la mayoría de ellos valoraban la cooperación reforzada con el Grupo BEI.

Ilustración 3 – Porcentaje de operaciones del FEIE en las que participan bancos e instituciones nacionales de fomento (por número relativo de operaciones) a 30 de junio de 2018



Fuente: Informes de operaciones del Marco para infraestructura e innovación y el Marco para las pymes del FEIE de 30 de junio de 2018.

¹⁸ Considerando 34 del Reglamento FEIE.

La financiación de mayor riesgo del BEI aumentó menos de lo previsto en el marco del FEIE

19 El BEI se refiere a sus operaciones de financiación de mayor riesgo como «actividades especiales» (véase el **recuadro 1**) y estas se mencionan en el artículo 5 del Reglamento FEIE en el contexto de la definición de la adicionalidad de las operaciones del FEIE.

Recuadro 1

Actividades especiales y FEIE

Las actividades especiales entrañan un mayor riesgo que el generalmente aceptado por el BEI y se definen de la manera siguiente:

- Operaciones de deuda con un perfil de riesgo de D- o inferior (es decir, con una pérdida prevista superior al 2 %).
- Todas las operaciones de capital (por ejemplo, fondos de infraestructuras y otras participaciones en fondos, actividades de capital riesgo, operaciones de capital y otras operaciones con un perfil de riesgo equivalente).

Todas las operaciones del FEI en el Marco para las pymes se consideran equivalentes al perfil de riesgo de las actividades especiales del BEI. Esto se debe a que la inversión en pymes se considera subinversión (es decir, con una pérdida prevista superior al 2 %).

Las actividades especiales del BEI pueden clasificarse en tres categorías: i) operaciones en las que el BEI asume íntegramente el riesgo, ii) operaciones en el Marco para infraestructura e innovación del FEIE, iii) operaciones al margen del FEIE, en las que el BEI comparte el riesgo subyacente con terceros, en particular con el presupuesto de la UE previo acuerdo con la Comisión, por ejemplo, InnovFin, MCE o programas similares de la UE.

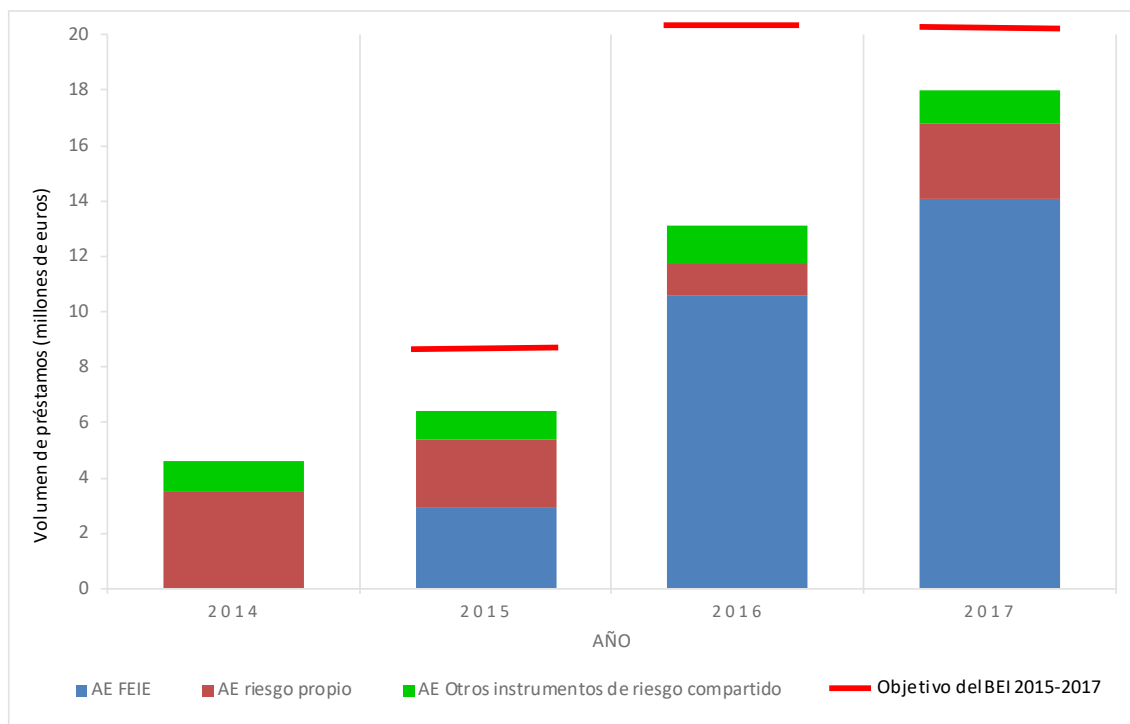
20 El Tribunal examinó si el FEIE aumentó las actividades de préstamo de mayor riesgo del BEI y comparó el perfil de riesgo de la cartera de operaciones del FEIE con la cartera del BEI al margen del FEIE.

21 Con la implantación del FEIE, el BEI preveía inicialmente que su nivel global de actividades especiales aumentara, partiendo de la base de referencia de 2014 de 4 500 millones de euros (aproximadamente el 6 % de las firmas), a 8 600 millones de euros en 2015 (12 %), y hasta 21 000 millones (30 %) en 2016 y 2017¹⁹. La **ilustración 4**

¹⁹ EIB COP 2015 – 2017, prólogo, pp. 11 y 12. Los objetivos de firma del plan de operaciones del BEI tienen un límite de flexibilidad al alza y a la baja del 10 %.

compara los valores reales y previstos de las actividades especiales del BEI en el período 2014-2017, desglosadas por categoría.

Ilustración 4 – Firmas de actividades especiales del BEI durante el período 2014-2017



Nota: Los objetivos de firma del plan de operaciones tienen un límite de flexibilidad al alza y a la baja del 10 %.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de datos de diversos informes financieros y planes de operaciones del BEI que abarcan el período 2014-2017.

22 El volumen de firmas de actividades especiales del BEI aumentó de 4 500 millones de euros en 2014 a 18 000 millones de euros en 2017. A pesar de esta cuadruplicación, el Tribunal calculó que el déficit acumulado durante el período 2015-2017 con respecto a los niveles previstos asciende a alrededor de 13 000 millones de euros, es decir, el 26 % del objetivo acumulativo de 50 600 millones de euros²⁰. Este déficit comprendía alrededor de 7 000 millones de euros de actividades especiales del FEIE, 1 500 millones de euros de actividades especiales de riesgo propio del BEI, y 4 500 millones de euros de actividades especiales en otros mandatos de riesgo compartido.

²⁰ Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo basado en los niveles de firmas totales y de actividades especiales comunicados en los informes financieros del BEI correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017.

23 En cuanto al perfil de riesgo de la cartera de operaciones del FEIE, el 98,5 % de la cartera a 30 de junio de 2018 se componía de operaciones de la categoría de actividades especiales²¹. El análisis del Tribunal confirmó que el perfil de riesgo agregado de la cartera del FEIE era superior al perfil de riesgo de la cartera del BEI al margen del FEIE.

El BEI tiene margen para fomentar más el uso de productos financieros de mayor riesgo para el FEIE

24 Las directrices de inversión del FEIE prevén que este puede desplegarse a través de una amplia variedad de productos para financiar, de manera directa o indirecta, nuevas operaciones²². La estrategia operativa del FEIE especifica además los distintos productos que puede utilizar el Grupo BEI para desplegar el FEIE²³. Entre ellos se incluyen préstamos preferentes y subordinados, instrumentos de riesgo compartido, instrumentos del mercado de capitales (por ejemplo, bonos híbridos corporativos) y participaciones de capital o cuasicapital. Además, las normas sobre operaciones con plataformas de inversión y bancos e instituciones nacionales de fomento²⁴ mencionan la subordinación como uno de los principios clave de las operaciones del FEIE con bancos e instituciones nacionales de fomento (es decir, la ayuda del FEIE debe estar preferiblemente subordinada a otras formas de financiación, cuando esté justificado)²⁵.

25 En el Marco para las pymes, el FEI se basó principalmente en productos existentes dirigidos a las pymes que ya se utilizaban en COSME, InnovFin, el mecanismo de garantía Europa Creativa, el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y los mandatos de recursos de capital riesgo del BEI-FEI. En el Marco para infraestructura e innovación, el BEI, además de utilizar sus

²¹ Informes de operaciones del Marco para infraestructura e innovación y el Marco para las pymes del FEIE a 31 de diciembre de 2017.

²² Anexo II del Reglamento FEIE, sección 2.

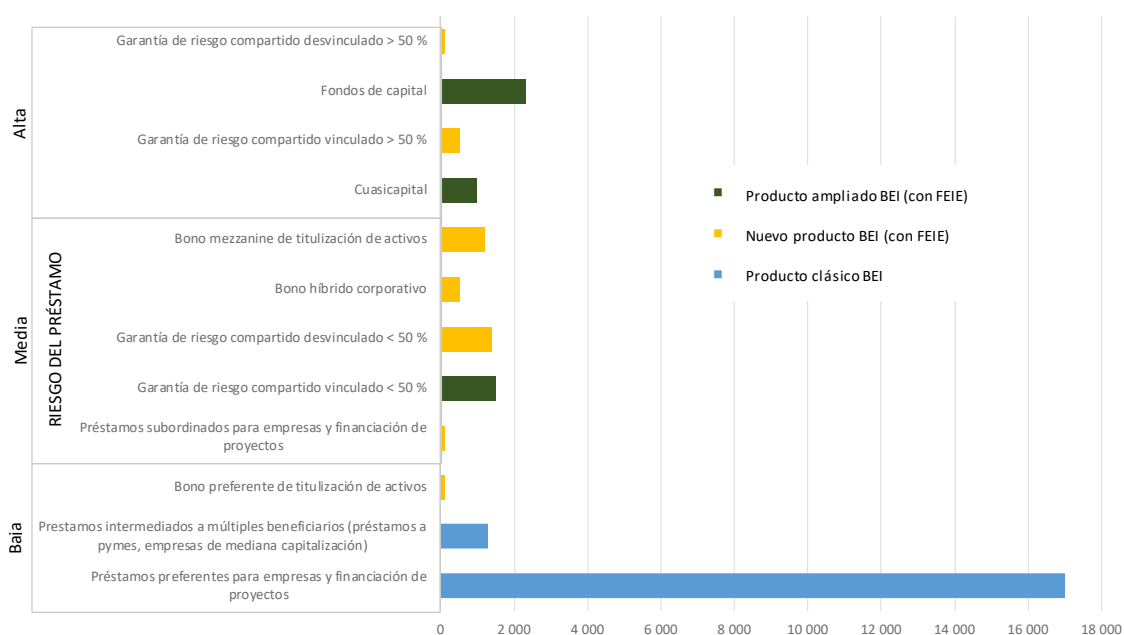
²³ Orientación estratégica del FEIE, actualizada en 2017.

²⁴ Normas aplicables a operaciones con plataformas de inversión y bancos e instituciones nacionales de fomento, SB/10/2016, sección 3.2.

²⁵ La subordinación en este contexto significa prestar en condiciones menos favorables para el prestamista (en este caso, el BEI) que con otras formas de ayuda, como por ejemplo en el caso de los vencimientos más largos, el acceso a una garantía, la posición en la jerarquía de los reembolsos y de los acreedores en caso de impago, y el reparto de pérdidas.

clásicos préstamos preferentes a largo plazo para financiación de empresas y proyectos, amplió el uso de los productos de mayor riesgo existentes y desarrolló otros nuevos, incluidas participaciones de capital, riesgo compartido, mezzanine de bonos de titulización²⁶ de activos y bonos híbridos corporativos. En la **ilustración 5** se muestra el uso de productos del BEI en el Marco para infraestructura e innovación a 31 de diciembre de 2017.

Ilustración 5 – Síntesis del uso de productos del BEI en el Marco para infraestructura e innovación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos disponibles sobre las operaciones firmadas por el BEI en el Marco para infraestructura e innovación a 31 de diciembre de 2017.

26 La mayor parte de la cartera de operaciones del Marco para infraestructura e innovación consistía en préstamos preferentes a largo plazo clásicos para financiación de empresas o proyectos (alrededor de 17 000 millones de euros o cerca del 62 % del importe total firmado en el marco). El examen de las operaciones del Marco para infraestructura e innovación realizado por el Tribunal mostró que el BEI había aumentado el perfil de riesgo de sus préstamos de inversión principalmente alargando los vencimientos, asumiendo posiciones no garantizadas en casos en que todos o la mayoría de los prestamistas disponían de garantías, y tratando con interlocutores de

²⁶ Los bonos de titulización de activos son un tipo de inversiones cuyo flujo de caja está respaldado por un fondo común de activos.

Mezzanine significa que es una parte de la cartera de valores que solo está subordinada a la deuda prioritaria.

mayor riesgo, pero apenas recurrió a la subordinación contractual en los productos de deuda para la financiación de empresas o proyectos.

27 En el FEIE, el BEI aumentó considerablemente su financiación de capital, que ascendía a 3 300 millones de euros a 31 de diciembre de 2017. También comenzó a orientarse a fondos de capital de pymes y empresas de mediana capitalización dentro de la UE, a través de inversiones en fondos de capital de pymes y empresas de mediana capitalización junto con los bancos e instituciones nacionales de fomento o el FEI. Este ámbito también es competencia del FEI.

28 El BEI desarrolló asimismo instrumentos de riesgo compartido (IRC)²⁷ con bancos e instituciones nacionales de fomento o bancos comerciales, dirigidos a pymes y empresas de mediana capitalización. El análisis de mercado del BEI indicó que existía una gran demanda para este tipo de instrumento. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2017, el BEI había firmado solo catorce operaciones IRC del FEIE por un total de 2 900 millones de euros²⁸ (aproximadamente un tercio del objetivo de negocio para este producto), de las cuales solo cuatro se firmaron con bancos e instituciones nacionales de fomento, por un volumen de 700 millones de euros²⁹. Esto se debe a la compleja diligencia debida del BEI necesaria para los requisitos de delegación y regulatorios.

29 Además, se firmaron muy pocas operaciones IRC en las que el BEI asumía una parte de riesgo mayor que los bancos e instituciones nacionales de fomento, pese a que las entrevistas y los análisis de documentos de posición de asociaciones de dichos

²⁷ Los instrumentos de riesgo compartido se clasifican como vinculados (el BEI o el intermediario financiero selecciona los préstamos con unos criterios predefinidos) y desvinculados (el BEI asume el riesgo de un conjunto de préstamos existentes preaprobados mientras que los intermediarios financieros se comprometen a generar una nueva cartera de préstamos subvencionables).

²⁸ 1 400 millones de euros desvinculados, principalmente para carteras de pymes y empresas de mediana capitalización, 500 millones de euros vinculados con delegación total, y 1 000 millones de euros vinculados con delegación parcial.

²⁹ HBOR Risk-Sharing for MidCaps & Other priorities – garantía desvinculada; CDC France Efficacite Energetique Logement Social (plataforma de inversión) – préstamos de riesgo compartido vinculado con delegación total; KfW MidCap Investment Platform (plataforma de inversión) – garantía de riesgo compartido vinculada con delegación total; AFD French Overseas Territories Economic Development (plataforma de inversión) – garantía de riesgo compartido vinculado con delegación parcial.

bancos e instituciones realizados por el Tribunal³⁰ indican que estos acogerían favorablemente dichas operaciones.

El FEIE sustituyó parcialmente la financiación de otros instrumentos financieros respaldados por el presupuesto de la UE

30 El FEIE debe complementar y evitar desplazar el uso de otros instrumentos financieros de la UE³¹, en concreto instrumentos financieros de gestión indirecta e instrumentos financieros de gestión compartida (es decir, instrumentos financieros de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos). El Tribunal examinó el impacto del FEIE en otros mandatos de riesgo compartido ejecutados por el BEI (instrumentos financieros de gestión indirecta) y en instrumentos financieros de gestión compartida.

El FEIE y los instrumentos financieros de gestión indirecta

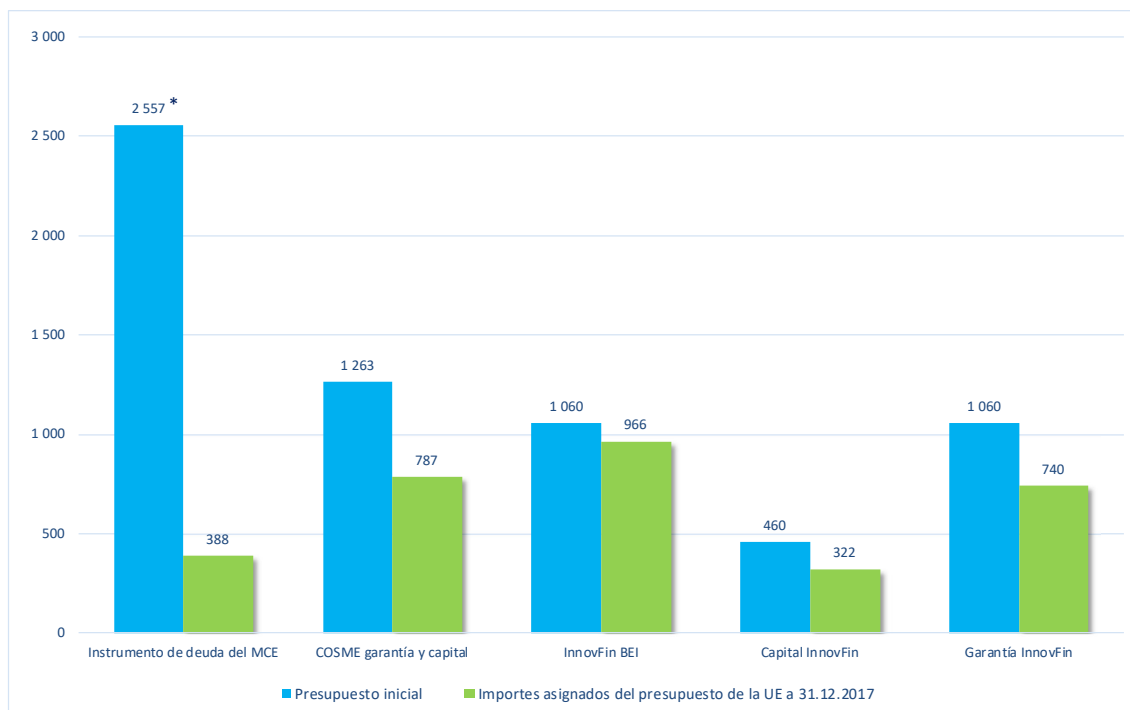
31 El Tribunal centró su análisis en posibles solapamientos del FEIE con los mayores instrumentos del período de programación 2014-2020, cuya ejecución se delega al Grupo BEI: el instrumento de deuda del MCE, InnovFin (instrumentos de InnovFin ejecutados por el BEI, InnovFin capital e instrumentos de garantía ejecutados por el FEI) e instrumentos financieros de COSME (véase la *ilustración 2*).

32 El Tribunal comparó los importes iniciales presupuestados para todo el período de ejecución de estos instrumentos financieros con los importes asignados hasta el 31 de diciembre de 2017 (véase la *ilustración 6*). Los importes asignados a los instrumentos financieros se mantuvieron dentro de los niveles esperados de los programas COSME e InnovFin. Sin embargo, los importes para el instrumento de deuda del MCE se han quedado atrás debido al bajo nivel de firmas reales de operaciones.

³⁰ Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB), «Position paper on the extension of the Investment Plan for Europe», noviembre de 2016; Asociación Europea de Inversores a Largo Plazo (ELTI), «Investment Plan for Europe – Experience of National Promotional Banks and Institutions and possible improvements», noviembre de 2016.

³¹ Anexo II del Reglamento FEIE, sección 3.

Ilustración 6 – Importes iniciales presupuestados para los instrumentos financieros y asignaciones presupuestarias de InnovFin, COSME y el MCE a 31 de diciembre de 2017



* El importe para el instrumento de deuda del MCE representa un límite establecido por el legislador y no el presupuesto inicial.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2019 (documento de trabajo, parte X), e informes de operaciones correspondientes a los instrumentos financieros seleccionados.

33 El análisis del Tribunal y otras evaluaciones confirmaron que el FEIE substituyó parcialmente al instrumento de deuda del MCE. Esto se debió principalmente a su solapamiento por lo que respecta a objetivos, criterios de subvencionabilidad, sectores destinatarios y tipos de beneficiarios. Las operaciones del FEIE no están sujetas a los criterios de subvencionabilidad específicos establecidos para otros instrumentos financieros de la UE. Por lo tanto, el alcance de los proyectos que se financian en el sector de la energía y el transporte puede ser mucho mayor que el del instrumento de deuda del MCE, por ejemplo. Las garantías de COSME e InnovFin y de InnovFin capital constituían una excepción en este sentido: en el caso de las garantías, el FEIE las complementó permitiendo inicialmente anticiparlas por encima de los volúmenes anuales inicialmente previstos, manteniendo al mismo tiempo los requisitos subyacentes de los programas. En el caso de InnovFin capital, el FEIE participó en una nueva estructura de riesgo compartido junto con recursos de Horizonte 2020 y del FEI que dio lugar a una oferta de productos mejorada para el mercado. En el caso de COSME, el producto de capital del Marco para las pymes del FEIE fue

especialmente concebido por la Comisión para cubrir parcialmente la reserva de proyectos existente para el producto de capital y así permitir que el presupuesto de instrumentos financieros del programa COSME se centrara más en las garantías, al considerarse que la demanda de mercado de estas superaba los recursos presupuestarios disponibles.

34 La Comisión ha tomado medidas para aumentar la complementariedad entre el FEIE y los instrumentos financieros de gestión centralizada y abordar los solapamientos entre ellos. Por ejemplo, está utilizando los instrumentos financieros para explorar nuevos productos y mercados que después pueda ampliar el FEIE o para aportar la parte más arriesgada de la financiación al coinvertir con el FEIE. Además, en junio de 2018, la Comisión propuso crear el programa InvestEU, un modelo de inversión integrada que apoyará prioridades de inversión esenciales y permitirá la creación de sinergias entre el FEIE y otros instrumentos financieros de la UE³². Sobre la base de la información disponible en el momento de la auditoría, el análisis preliminar del Tribunal concluyó que el programa InvestEU todavía tenía que aclarar cómo resolverá los problemas relacionados con la estimación de la inversión movilizada, la adicionalidad de los proyectos y la dispersión geográfica.

El FEIE y los instrumentos financieros de gestión compartida (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o «Fondos EIE»)

35 En el período 2014-2020 pueden utilizarse instrumentos financieros de los Fondos EIE para sus once objetivos temáticos y combinarse con subvenciones. Salvo el objetivo temático 11 («Capacidad institucional»), los ámbitos abarcados por el FEIE coinciden con los objetivos temáticos de los Fondos EIE. Sin embargo, mientras que el objetivo del FEIE es corregir el déficit de inversión en general, el de los instrumentos financieros de los Fondos EIE consiste en contribuir al cumplimiento de los objetivos de cohesión cubriendo déficits del mercado detectados específicamente en una determinada región o país. El **anexo III** resume los últimos datos disponibles sobre la ejecución de los instrumentos financieros de los Fondos EIE a finales de 2016.

36 Con respecto a las pymes, la combinación del FEIE con otros instrumentos financieros de gestión indirecta podría competir con los instrumentos financieros de los Fondos EIE, puesto que todos se dirigen a los mismos beneficiarios en las mismas regiones. Por ejemplo, la reciente evaluación independiente del FEIE señaló problemas de competencia entre los instrumentos financieros de los Fondos EIE y el producto de

³² Véase «Programa InvestEU: textos legales y fichas informativas», https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_es.

garantía de COSME³³, que se complementa con el FEIE. Sin embargo, los expertos a los que consultó el Tribunal consideraban que existía pocas sustituciones entre las distintas fuentes de financiación dirigidas a las pymes debido a sus elevadas necesidades de financiación en general.

37 En el Marco para infraestructura e innovación actualmente existen pocos solapamientos entre los instrumentos financieros del FEIE y de los Fondos EIE dirigidos al mismo objetivo temático, especialmente porque los proyectos financiados en gestión compartida suelen tener una menor envergadura y no cumplen necesariamente los requisitos para recibir la financiación del FEIE. No obstante, puede producirse un mayor solapamiento y posibilidades de combinaciones cuando surjan presiones para que las autoridades de gestión de los Fondos EIE gasten los fondos comprometidos. Las entrevistas del Tribunal con expertos y bancos e instituciones nacionales de fomento indican que es probable que se produzca este solapamiento.

Casi un tercio de los proyectos firmados en el Marco para infraestructura e innovación podrían haberse financiado sin la ayuda del FEIE, pero no en condiciones tan favorables

38 Para los distintos proyectos, uno de los criterios de subvencionabilidad³⁴ para el uso de la garantía de la UE es que proporcionen adicionalidad³⁵.

39 Durante la evaluación de proyectos en el Marco para infraestructura e innovación, el BEI evalúa si los proyectos pueden optar a la garantía de la UE. El Comité de Inversiones del FEIE examina estas evaluaciones y decide si utiliza la garantía de la UE sobre la base de la documentación³⁶ preparada por el BEI. El Marco para las pymes tiene distintas disposiciones para determinar la subvencionabilidad. La

³³ ICF, «Independent Evaluation of the EFSI Regulation», Final Report, junio de 2018, pp. 82-83.

³⁴ De conformidad con el artículo 6 del Reglamento FEIE, los proyectos respaldados por el FEIE deben: i) ser económica y técnicamente viables; ii) ser coherentes con las políticas de la Unión; iii) proporcionar adicionalidad; iv) maximizar cuando sea posible la movilización de capital del sector privado; v) contribuir a los objetivos generales contemplados en el artículo 9, apartado 2; vi) contar con entidades de contrapartida, tipos de proyectos e instrumentos/productos financieros admisibles; vii) facilitarse para la financiación de nuevas operaciones.

³⁵ Artículo 5 del Reglamento del FEIE.

³⁶ El formulario de solicitud de garantía del FEIE y el cuadro de indicadores del FEIE.

subvencionalidad de cada proyecto es determinada por el Comité de Dirección y el Director General del FEIE, en consulta con el Comité de Inversiones, y no por el Comité de Inversiones.

40 En relación con el Marco para infraestructura e innovación, se consideró que las operaciones del FEIE ofrecían adicionalidad, conforme al artículo 5 del Reglamento FEIE, si se clasificaban como actividades especiales del BEI. Aunque la evaluación de la adicionalidad tiene en cuenta fallos de mercado o situaciones de inversión subóptimas, no evaluaba necesariamente si el proyecto podría haberse realizado con otras fuentes de financiación.

41 El Tribunal evaluó si los proyectos no podrían haberse realizado sin el apoyo del FEIE mediante una encuesta a interlocutores directos del BEI (promotores de proyectos e intermediarios financieros), complementada por un examen de la documentación de evaluación y aprobación en una muestra de quince operaciones del marco y por entrevistas con los beneficiarios y coinversores.

42 De los 86 encuestados, 59 (69 %) respondieron que no podrían haber llevado a cabo su proyecto sin la ayuda del FEIE, o al menos no en la misma medida o en el mismo plazo de tiempo. Las razones principales por las que optaron por la financiación del BEI, por orden de preferencia, eran: i) la experiencia y la contribución no financiera del BEI (62 %); ii) el coste de financiación más bajo que las alternativas (58 %); iii) el vencimiento más largo (50 %); iv) la rebaja del riesgo para otros inversores (25 %).

43 Sin embargo, 27 de los 86 encuestados (31 %) afirmaron que su proyecto podría haberse financiado plenamente con otras fuentes. La última evaluación del FEIE realizada por el BEI en junio de 2018 indica una constatación similar³⁷. Casi todas las operaciones incluidas en la encuesta del Tribunal se financiaron a través de préstamos de inversión. Las razones principales por las que optaron por la financiación del FEIE del BEI, por orden de preferencia, eran: i) el coste de la financiación más bajo que las alternativas (88 %); ii) el vencimiento más largo (52 %); iii) la experiencia y la contribución no financiera del BEI (30 %).

44 Los resultados de la encuesta ponen de relieve que parte de los proyectos financiados en el Marco para infraestructura e innovación se habrían llevado a cabo

³⁷ De la encuesta del BEI se deduce que aproximadamente el 33 % de las operaciones del Marco para infraestructura e innovación podrían haber salido adelante (del mismo modo y en el mismo plazo) sin la participación del BEI respaldada por el FEIE (Servicios de evaluación del BEI, «Evaluation of the European Fund for Strategic Investments», p. 57).

incluso sin la ayuda del FEIE. Este riesgo es especialmente elevado en relación con los proyectos financiados directamente a través de préstamos de inversión, lo que muestra la importancia de evaluar si los proyectos carecen de financiación suficiente por disfunciones del mercado, para reducir el riesgo de sustituir a otras fuentes de financiación disponibles.

45 El examen de las operaciones del Marco para infraestructura e innovación del FEIE realizado por el Tribunal mostró que, en la práctica, el BEI evaluó y, en cierta medida, documentó algunos aspectos cualitativos de la adicionalidad relacionados con disfunciones del mercado o situaciones de inversión subóptimas. Sin embargo, en algunas de las primeras operaciones de este marco examinadas, las disfunciones del mercado o situaciones de inversión subóptimas no se justificaron ni se documentaron de forma clara y coherente.

46 En determinados casos se adujeron las condiciones financieras más favorables ofrecidas por el BEI para justificar la adicionalidad de una operación. La adicionalidad es cuestionable en este caso, puesto que la financiación del BEI simplemente podría preferirse porque es más barata que la del mercado, en cuyo caso existe el riesgo de desplazar a otras fuentes de financiación. Esto es especialmente pertinente en las operaciones de financiación de proyectos de infraestructura y suministro (**recuadro 2**), en las que el Tribunal identificó algunos proyectos que habría financiado el mercado. Del mismo modo, un informe que analizaba el mercado de infraestructuras del Reino Unido determinó que el BEI puede desempeñar un importante papel para ofrecer confianza a otros prestamistas en un proyecto. Sin embargo, también puede ofrecer créditos más baratos que los proveedores de deuda comercial, por lo que cabe preguntarse en qué medida es un verdadero catalizador o si su papel consiste principalmente en reducir el coste de financiación que afrontan los proyectos³⁸.

Recuadro 2

Ejemplo de un proyecto del FEIE que habría sido financiado por el mercado, aunque no en condiciones tan favorables

El Tribunal examinó un préstamo de inversión preferente directo a una empresa de servicios del sector energético (transmisión y distribución de gas). El préstamo del BEI financia alrededor de la mitad del programa de inversión de la empresa para el período 2015-2018.

³⁸ National Infrastructure Commission, «Review of the UK Infrastructure Financing Market – Final report», CEPA, 10 de febrero de 2017, p. 34.

El BEI justificó la adicionalidad de esta operación basándose en que presentaba un perfil de riesgo mayor que los proyectos apoyados por las operaciones normales del BEI (es decir, era una actividad especial), lo que se debía al vencimiento más largo del préstamo (20 años, que daba lugar a la subordinación de la deuda existente de la empresa) y al perfil de riesgo del crédito. También citó el hecho de que el préstamo del BEI permitiría a la empresa mantener un nivel significativo de gastos de capital, a pesar de tener una estructura de capital muy apalancada. Por otra parte, el BEI afirmó también que su financiación tendría un fuerte efecto de señalización para la futura atracción de otros prestamistas bancarios e inversores institucionales.

El prestatario, un nuevo cliente del BEI, era una empresa de servicios con acceso a la financiación bancaria y del mercado de capitales. Por ejemplo, en los últimos años (incluso poco antes de la firma del acuerdo de préstamo con el BEI), la empresa había finalizado dos emisiones de bonos preferentes no garantizados (por valor de 900 millones de euros con vencimientos hasta 12 años) y había obtenido una línea de crédito renovable con bancos comerciales.

En la entrevista mantenida por el Tribunal con representantes del prestatario se indicó que se habría podido obtener financiación de otras fuentes para cubrir las necesidades de inversión, pero que el BEI ofrecía mejores condiciones con respecto al vencimiento del préstamo, el tipo de interés y el coste de la financiación. El prestatario señaló al banco nacional de fomento como otra fuente de financiación que había considerado pero a la que finalmente no había recurrido, puesto que el BEI ofrecía financiación suficiente pero con mejores condiciones que el banco nacional de fomento.

Esto demuestra que, aunque el proyecto se enmarcaba en un sector prioritario para la UE y presentaba mayor riesgo, podría haber sido financiado por otras fuentes.

47 La evaluación del BEI se centra en determinar si la financiación del FEIE atrae otras fuentes de financiación y no en evaluar si evita el desplazamiento de fuentes de financiación disponibles de bancos comerciales, mercados de capitales, bancos e instituciones nacionales de fomento o incluso instrumentos financieros de la UE gestionados por el BEI o la financiación a riesgo propio del BEI (**recuadro 3**).

Recuadro 3

Recuadro 3 – Ejemplo de una operación del FEIE que desplaza la financiación tradicional del BEI

Uno de los proyectos examinados tenía por objeto financiar el programa de inversión de una gran empresa del sector energético que cotiza en bolsa. El prestatario era una empresa de servicios que opera en el mercado regulado y no regulado y es cliente recurrente del BEI, que con anterioridad había firmado varios acuerdos de financiación con el Banco. Para este proyecto, el Consejo de Administración del BEI había aprobado inicialmente un préstamo preferente por el

mismo importe que la financiación posterior respaldada por el FEIE. El préstamo había sido aprobado como operación normal del BEI (es decir, fuera de la categoría de actividades especiales).

El préstamo aprobado inicialmente nunca se firmó, puesto que el BEI ofreció en cambio al prestatario un bono híbrido piloto respaldado por la garantía del FEIE, un nuevo producto que el BEI estaba desarrollando en ese momento (deuda híbrida corporativa). Cuando se estructura como bono híbrido, la calificación del riesgo de la operación se rebajaba a nivel de actividad especial, debido a la protección contractual más débil del bono híbrido profundamente subordinado y al período de gracia más largo para los pagos de intereses en comparación con el préstamo preferente. Este bono híbrido piloto permitió al BEI desarrollar y probar un nuevo producto de mayor riesgo innovador.

La empresa valoró las condiciones financieras del nuevo producto, que habrían sido difíciles de igualar en el mercado. Además, el reconocimiento del 50 % como capital era importante para evitar aumentar un coeficiente de apalancamiento ya elevado y reducir así el riesgo de refinanciación.

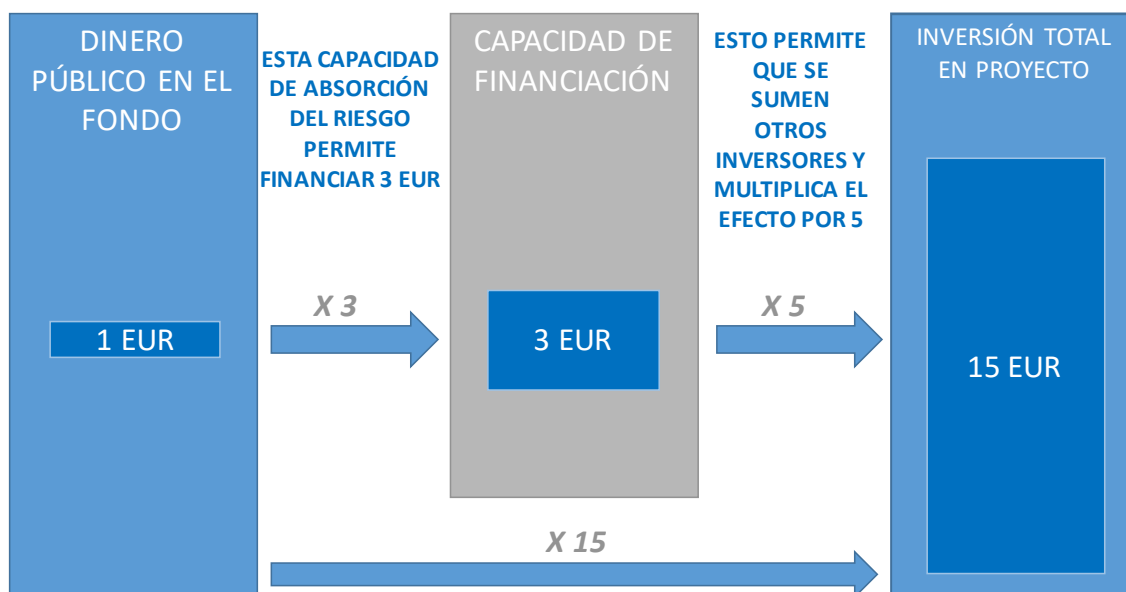
Sin restar méritos al nuevo producto de bono híbrido del BEI y sus ventajas para la empresa, la ayuda del FEIE no era necesaria para llevar a cabo este proyecto. De hecho, el proyecto podría haberse financiado mediante una operación normal del BEI.

La «inversión movilizada» y el «efecto multiplicador» comunicados están sobrestimados

48 El objetivo original del FEIE era movilizar 315 000 millones de euros en nuevas inversiones a lo largo de tres años (es decir, para julio de 2018)³⁹. El objetivo para las nuevas inversiones se basaba en un *efecto multiplicador* previsto de quince veces la contribución del FEIE (21 000 millones de euros) (véase la ***ilustración 7***).

³⁹ Considerando 8 del Reglamento FEIE.

Ilustración 7 – El efecto multiplicador del FEIE



Fuente: COM(2014) 903 de 26.11.2014, p. 8.

49 Por lo tanto, el Tribunal evaluó si la consecución de los objetivos del FEIE se mide con indicadores fiables y pertinentes calculados sobre la base de una metodología sólida.

Indicadores de resultados y seguimiento del FEIE

50 La eficacia del FEIE a la hora de movilizar inversiones adicionales se mide a través del indicador clave de resultados (ICR) 3 «inversión total» (o «inversión movilizada»)⁴⁰. El BEI también informa sobre la relación entre la contribución del FEIE y la inversión total movilizada estimada a través del indicador clave de seguimiento (ICS) 3 («multiplicador teórico de la garantía interna y el multiplicador de la garantía externa» (o «multiplicador»). El efecto multiplicador expresa la inversión total movilizada como múltiplo de la contribución total del FEIE. Además, el BEI informa sobre el importe de «financiación privada movilizada» (ICR 4), que se calcula restando la financiación pública (incluida la del Grupo BEI) a la inversión total movilizada (ICR 3). El **anexo IV** contiene una lista completa de los indicadores del FEIE.

⁴⁰ El Acuerdo FEIE y la metodología ICR-ICS del FEIE definen el ICR 3 de la manera siguiente:

- En el caso del Marco para infraestructura e innovación, representa el volumen de inversión adicional subvencionable del FEIE (pública o privada, incluida financiación movilizada a través del FEI en el contexto del FEIE) en la economía real.
- En el caso del Marco para las pymes, representa el importe máximo de financiación a disposición de los beneficiarios finales multiplicado por 1,4.

51 Con respecto al ICR 3, el objetivo inicial era movilizar 315 000 millones de euros en nuevas inversiones para julio de 2018. El Reglamento FEIE no especifica si el objetivo se refiere a operaciones aprobadas o firmadas. El 30 de junio de 2018, el BEI informó de que la inversión total movilizada subvencionable estimada para las operaciones aprobadas ascendía a 299 000 millones de euros (el 95 % del objetivo inicial), mientras que, para las operaciones firmadas, la cifra era de 236 000 millones (el 75 % del objetivo inicial), con un efecto multiplicador global estimado de x15 (*anexo I*)⁴¹. Así, según su informe de operaciones, el FEIE casi alcanzó el objetivo en términos de aprobaciones, pero no de firmas.

52 La diferencia entre aprobaciones y firmas refleja el hecho de que puede transcurrir un plazo de tiempo considerable entre la aprobación y la firma de una operación, y que algunas operaciones aprobadas pueden no llegar a firmarse nunca. Por ejemplo, el Tribunal encontró tres operaciones aprobadas durante 2016 como plataformas de inversión cuya firma seguía pendiente a finales de 2017. Por lo tanto, la inversión movilizada comunicada de 299 000 millones de euros, puesto que se basa en operaciones aprobadas en lugar de firmadas, es de hecho una estimación *ex ante*. El impacto económico del FEIE solo se materializa una vez que se desembolsan los fondos y se realizan realmente las inversiones.

53 Aunque se espera que el FEIE maximice la movilización de capital privado cuando sea posible⁴², no se fija un objetivo específico para el ICR 4, que evalúa los resultados del FEIE en este aspecto. Al final de junio de 2018, el BEI informó de que las operaciones del FEIE habían movilizado 160 200 millones de euros de financiación privada (es decir, el 68 % de la inversión total movilizada basada en las operaciones firmadas)⁴³.

54 El BEI calcula los ICR agregando sus estimaciones de inversión movilizada prevista para cada operación, y los ICS agregando los correspondientes multiplicadores

⁴¹ Informe de operaciones de fin de ejercicio del FEIE a 30 de junio de 2018.

⁴² Artículo 6, apartado 1), letra d), del Reglamento del FEIE.

⁴³ Informe de operaciones de fin de ejercicio del FEIE a 30 de junio de 2018.

estimados⁴⁴. La inversión movilizada es igual a los costes subvencionables del proyecto del FEIE⁴⁵. Así, el multiplicador expresa el coste subvencionable como múltiplo de la contribución del FEIE. Estos indicadores se calculan en la fase de evaluación del proyecto antes de aprobar la operación de financiación, sobre la base de la información disponible en ese momento.

55 Por lo tanto, la cifra que ha «movilizado» el FEIE según el BEI incluye toda la inversión subvencionable generada por el conjunto del proyecto, independientemente de la parte movilizada realmente por el FEIE. En algunos casos, es posible que ya se hayan obtenido otras fuentes de financiación antes de la intervención del BEI, y la movilización de los fondos comunicada puede ser atribuible principalmente a otras fuentes de financiación públicas. El **recuadro 4** ilustra estos ejemplos.

Recuadro 4

Financiación de un proyecto de infraestructuras

Este caso consiste en la cofinanciación de un proyecto a través de un préstamo preferente. El BEI aprobó inicialmente un préstamo que representaba en torno al 29 % del coste de inversión del proyecto subvencionable. En la firma, el importe del préstamo se redujo a alrededor del 9 % del coste subvencionable. Los coinversores institucionales principales compensaron la diferencia entre la financiación inicialmente aprobada y el importe firmado finalmente por el BEI, cubriendo alrededor del 80 % del coste subvencionable.

El BEI informó de un efecto multiplicador de alrededor de x53 y una inversión movilizada correspondiente a la totalidad de los costes de inversión del proyecto subvencionables, entre los que figura la financiación garantizada antes de la intervención del BEI. La inversión del FEIE movilizada contiene más financiación de la atribuible directamente a la intervención del FEIE.

⁴⁴ El Grupo BEI realiza el cálculo sobre la base de las metodologías de cálculo de multiplicadores aprobadas por el Comité de Dirección del FEIE: metodología de cálculo de multiplicadores del FEIE del BEI de octubre de 2015 y metodología de cálculo de multiplicadores del FEIE del FEI de diciembre de 2015, actualizada en marzo de 2018. Aunque se exponen en documentos distintos que se refieren a cada uno de los dos marcos del FEIE (Marco para infraestructura e innovación y Marco para las pymes), las dos metodologías aplican principios similares.

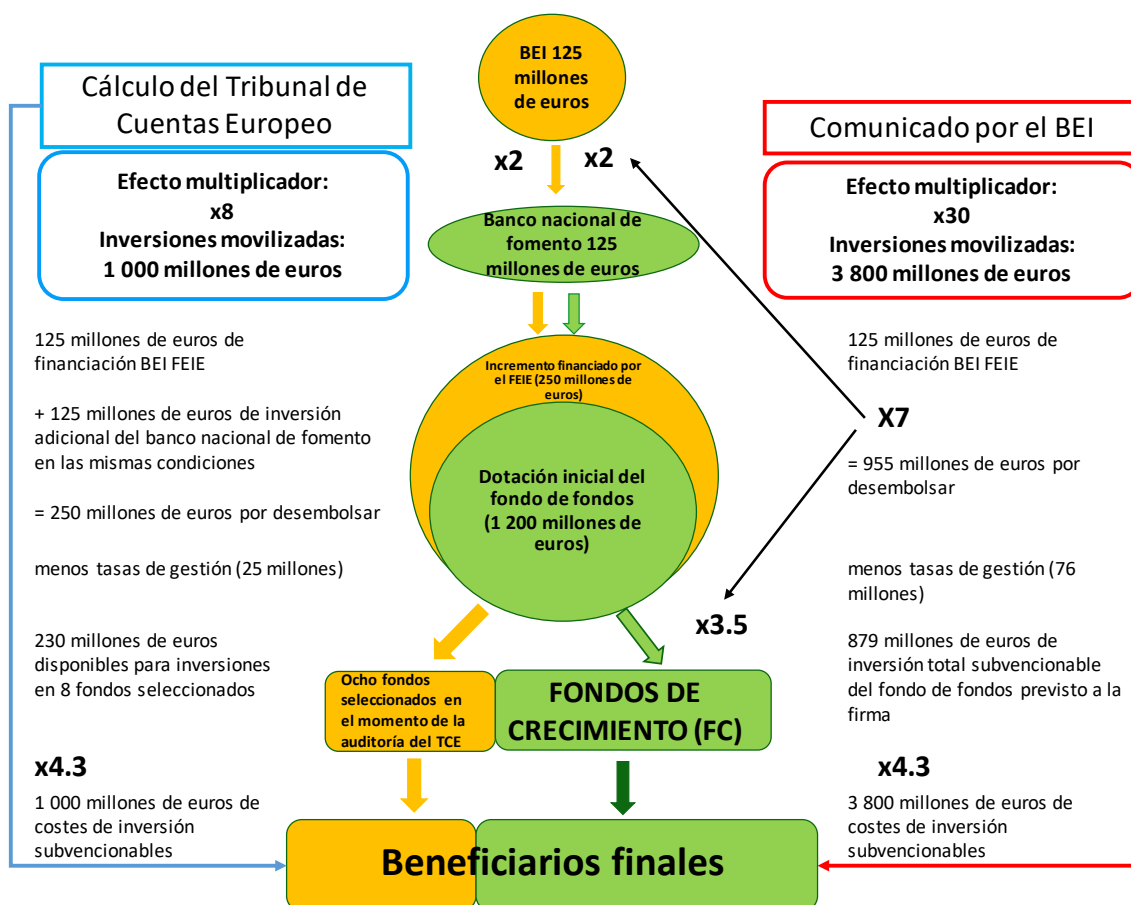
⁴⁵ El coste subvencionable del proyecto del FEIE se obtiene restando al coste de inversión del proyecto global los componentes no subvencionables, como el coste del terreno o las tasas de gestión, y los costes financiados con otras fuentes de financiación de la UE.

56 El Tribunal examinó un caso en el que un fondo de fondos⁴⁶ nacional que era propiedad exclusiva de un banco nacional de fomento proporcionó fuentes alternativas de financiación a empresas a través de fondos de crecimiento, fondos de capital riesgo y fondos de incubadoras. Los fondos de crecimiento representaban cerca del 70 % del volumen global financiado por el fondo de fondos. Este se estableció antes que el FEIE, con una dotación inicial de 1 200 millones de euros. En 2015, el banco nacional de fomento aumentó la dotación del fondo de fondos a 1 500 millones de euros tras mantener conversaciones con el BEI sobre la financiación del FEIE para el fondo de fondos.

57 El BEI acordó invertir 125 millones de euros de financiación respaldada por el FEIE a condición de que el banco nacional de fomento igualase la contribución. A través de esta inversión, el BEI acordó asumir un riesgo de capital en una serie de fondos de crecimiento de la cartera global de fondos de crecimiento del fondo de fondos. El BEI seleccionó ocho de los veintitrés fondos de crecimiento de la cartera actual del fondo de fondos, que representaban el 12 % del valor total de los fondos de crecimiento, y calculó la inversión subvencionable movilizada por el FEIE y el multiplicador sobre la base del valor total estimado de la cartera de fondos de crecimiento en su conjunto, obteniendo un efecto multiplicador de 30 y una inversión total movilizada de 3 800 millones de euros. Las estimaciones se basaban en la información disponible a la aprobación y firma de la operación. El Tribunal estima que la financiación adicional real del FEIE (es decir, 125 millones de euros) en los ocho fondos de crecimiento seleccionados, cuyo riesgo asumió el BEI, movilizó realmente 1 000 millones de euros en inversiones, y que el efecto multiplicador real fue aproximadamente de 8 (véase la ***ilustración 8***).

⁴⁶ Un fondo de fondos es una estrategia de inversión en la que un fondo invierte en otros tipos de fondos.

Ilustración 8 – Ejemplo de inversión movilizada estimada para una estructura de fondo de fondos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Riesgo de doble contabilización al calcular la inversión total movilizada y el efecto multiplicador

58 El Grupo BEI puede financiar una inversión a través de una serie de distintos canales y operaciones, lo que crea un riesgo de doble contabilización al calcular e informar sobre la inversión total movilizada y el efecto multiplicador.

59 La metodología de ICR-ICS del FEIE reconoció este riesgo y exigió que se realizaran ajustes al informar sobre los indicadores agregados. Sin embargo, en las distintas operaciones, la metodología de cálculo del multiplicador facilitaba orientaciones para realizar ajustes cuando una operación del FEIE se financia tanto en el Marco para las pymes como en el Marco para infraestructura e inversión, pero no

detallaba el escenario en el que el BEI apoya una inversión tanto directa como indirectamente a través de distintas operaciones del FEIE⁴⁷.

60 El Tribunal constató que el Grupo BEI realizó estos ajustes en las operaciones de deuda del FEIE financiadas conjuntamente en los dos marcos. Sin embargo, en el momento de la fiscalización, no se habían notificado en los informes de operaciones del FEIE casos de ajustes realizados para reflejar otros tipos de doble contabilización.

61 El Tribunal constató un caso en el que tanto el BEI como el FEI habían acordado invertir directamente en dos fondos que el BEI también había acordado apoyar indirectamente a través de un fondo de fondos⁴⁸. El BEI informó de una inversión directa de 40 millones de euros con una inversión movilizada por el FEIE estimada de 800 millones de euros⁴⁹. El FEI informó de una inversión directa de 29 millones de euros con una inversión movilizada estimada de 300 millones de euros⁵⁰. Además, el BEI informó de una inversión de 125 millones de euros en el fondo de fondos con una inversión movilizada estimada de 3 800 millones de euros. Así, el Grupo BEI notificó una financiación del FEIE por valor de 194 millones de euros (40+29+125 millones) y una inversión movilizada por el FEIE estimada de 4 900 millones de euros (300+800+3 800 millones), con un efecto multiplicador de 25. Sin embargo, no se ajustó para la doble contabilización. Teniendo en cuenta la doble contabilización, el Tribunal calcula que la inversión movilizada para las tres operaciones del FEIE asciende a 1 000 millones de euros y el efecto multiplicador medio es de 5. La ***ilustración 9*** sirve para ilustrar este caso.

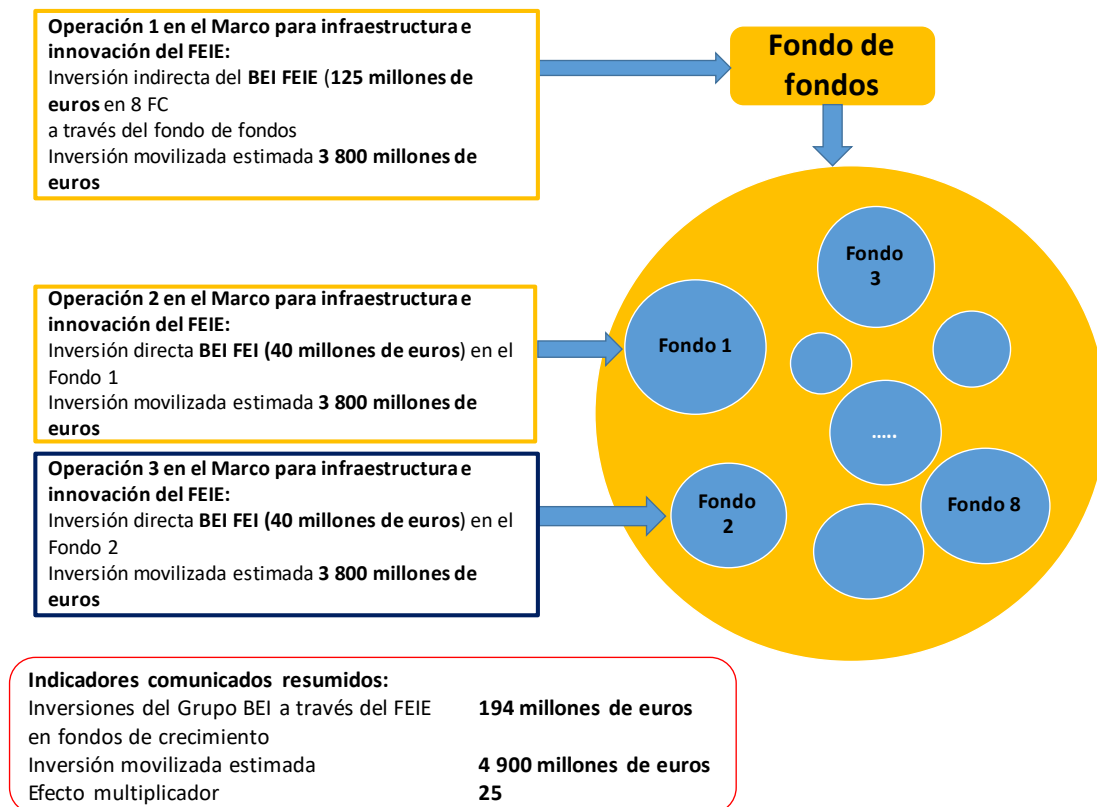
⁴⁷ Metodología de cálculo de multiplicadores del FEIE del BEI de octubre de 2015.

⁴⁸ El fondo de fondos es el mismo que el mencionado en el ***apartado 56***.

⁴⁹ Calculado de la manera siguiente: Fondo objetivo*84 % (ajuste de las tasas de gestión)*2,54*90 % (suponiendo un 10 % de coinversiones fuera de la UE).

⁵⁰ Calculado de la manera siguiente: Tamaño real del fondo*75 % (ajuste de las tasas de gestión)*2,5.

Ilustración 9 – Ejemplo de un caso de inversión en fondos de capital privados a través de distintos canales que dio lugar a una doble contabilización de la inversión movilizada estimada



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Comparación con el efecto palanca

62 Teniendo en cuenta que los instrumentos financieros de la UE y el FEIE funcionan de manera similar, debería existir un marco común para el seguimiento y la evaluación de sus resultados como catalizadores de inversiones. En su anterior informe⁵¹, el Tribunal recomendó a la Comisión facilitar una definición del apalancamiento de instrumentos financieros aplicable en todos los ámbitos del presupuesto de la UE. Dicha definición tendría que indicar claramente cómo se determinan los importes movilizados por la contribución pública de la UE y nacional, posiblemente siguiendo las orientaciones de la OCDE al respecto.

63 El BEI y la Comisión introdujeron el *efecto multiplicador* específicamente para el FEIE, de conformidad con el Reglamento FEIE. En el caso de los instrumentos

⁵¹ Recomendación 3 del Informe Especial n.º 19/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013».

financieros de la UE existentes respaldados por el presupuesto de la UE, la Comisión informa del *efecto palanca*, como exige el Reglamento financiero⁵². Mientras que el *efecto multiplicador* expresa la inversión total movilizada como múltiplo de la contribución total del FEIE, el *efecto palanca* expresa la financiación total puesta a disposición del beneficiario final como múltiplo de la contribución de la UE.

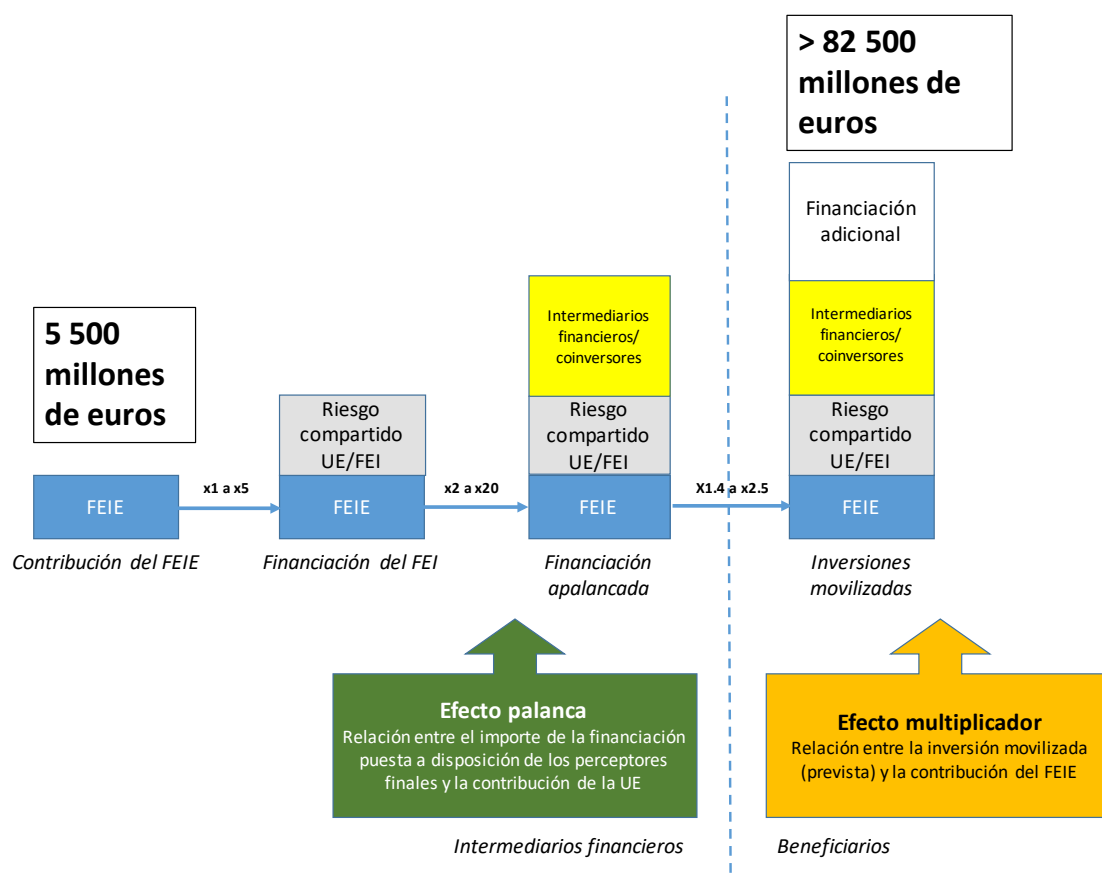
64 El *efecto palanca* se calcula sobre la base de la financiación puesta a disposición de los perceptores finales, excluidas las contribuciones que estos puedan hacer que no sean directamente atribuibles al instrumento financiero. Por otro lado, el *efecto multiplicador* se basa en las inversiones realizadas por los perceptores finales (es decir, con fondos recibidos del BEI/FEI o del intermediario financiero con el respaldo del Grupo BEI), fondos propios del perceptor final o fondos facilitados por otros inversores, etc.). Por consiguiente, el *efecto multiplicador* presentará generalmente valores más altos que el *efecto palanca*⁵³. En la ***ilustración 10*** se muestra la relación entre los dos indicadores a partir de un ejemplo de una operación intermediada⁵⁴.

⁵² Con arreglo al artículo 140, apartado 8, del Reglamento Financiero, la Comisión debe informar sobre el *efecto palanca* de cada instrumento financiero. El artículo 223 de las normas de desarrollo define el *efecto palanca* como «el resultado de dividir la cuantía de la financiación a los perceptores finales admisibles por la cuantía de la contribución de la Unión».

⁵³ Por ejemplo, en el caso de los Servicios de préstamo para el Instrumento en favor de la I+D+i en el marco de Horizonte 2020 — Mecanismo InnovFin, el objetivo de efecto palanca es 9 y el efecto multiplicador es 18. (Fuente: Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2019, documento de trabajo, parte X – Instrumentos financieros (COM(2018) 600, mayo de 2018, p. 30).

⁵⁴ Una operación en la que el BEI concede un préstamo a bancos locales u otros intermediarios que posteriormente conceden préstamos adicionales a los beneficiarios finales.

Ilustración 10 – Ejemplo simplificado de la relación entre los diversos niveles de la cadena de financiación para operaciones intermediadas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las ilustraciones de la metodología de cálculo de multiplicadores del FEIE del FEI de diciembre de 2015, actualizada en marzo de 2018.

El FEIE llega a distintos sectores, pero su distribución geográfica no está equilibrada

65 No hay cuotas geográficas o sectoriales para el FEIE y este apoya proyectos en función de la demanda. Sin embargo, las directrices de inversión del FEIE establecen que debe evitarse la concentración sectorial o geográfica excesiva⁵⁵, y la orientación estratégica del FEIE⁵⁶ fija límites indicativos a esta concentración en el Marco para infraestructura e innovación, que no son objetivos vinculantes. El porcentaje combinado de importes firmados en el Marco para infraestructura e innovación en tres Estados miembros cualesquiera no debe superar el 45 % del volumen total de la

⁵⁵ Anexo II del Reglamento FEIE, sección 8.

⁵⁶ EFSI Strategic Orientation, 15 de diciembre de 2015.

cartera del FEIE al término del período de inversión. Además, las firmas en ese marco no deben superar el límite de concentración del 30 % en ningún sector.

66 Por lo tanto, el Tribunal analizó la distribución de la cartera del FEIE por sector y Estado miembro. También examinó el papel de los bancos e instituciones nacionales de fomento y de las plataformas de inversión respecto de la cuestión de la concentración geográfica. Por otro lado, la cooperación y la coordinación entre el BEI y los bancos e instituciones nacionales de fomento, también en las plataformas de inversión, deben reforzar la reserva de proyectos del FEIE mediante el apoyo a la identificación y el desarrollo de proyectos y la consiguiente mejora del alcance geográfico.

Distribución sectorial y geográfica del FEIE

67 Con respecto a la distribución sectorial a 30 de junio de 2018, los distintos sectores abarcados por el FEIE en el Marco para infraestructura e innovación entraban dentro del umbral del 30 %, representando el sector de la energía el 27 %, la investigación, desarrollo e innovación el 22 %, el apoyo financiero a pymes y empresas de mediana capitalización el 19 %, y el transporte el 15 %. Las TIC, el medio ambiente y la eficiencia de recursos, y el capital humano representan el resto⁵⁷.

68 El 30 de junio de 2018, la financiación en el Marco para infraestructura e innovación se concentraba (47 %) en tres Estados miembros⁵⁸, superando así el límite de concentración geográfica del 45 % en tres Estados miembros cualesquiera fijado en la orientación estratégica del FEIE para este marco. No hay límites de concentración en el Marco para las pymes, pero los mismos tres Estados miembros sumaban el 30 % de la financiación.

69 Varios estudios han señalado la distribución geográfica desequilibrada del FEIE al final de 2016⁵⁹. La última evaluación independiente del Reglamento FEIE de junio de 2018 también concluye que la financiación del FEIE seguía estando muy concentrada⁶⁰ al final de 2017. En particular, señala que el 82 % de la financiación del FEIE firmada se

⁵⁷ Es decir, 9 %, 5 % y 3 % respectivamente.

⁵⁸ Francia (18 % o 6 200 millones de euros), Italia (17 % o 6 000 millones de euros) y España (12 % o 4 300 millones de euros).

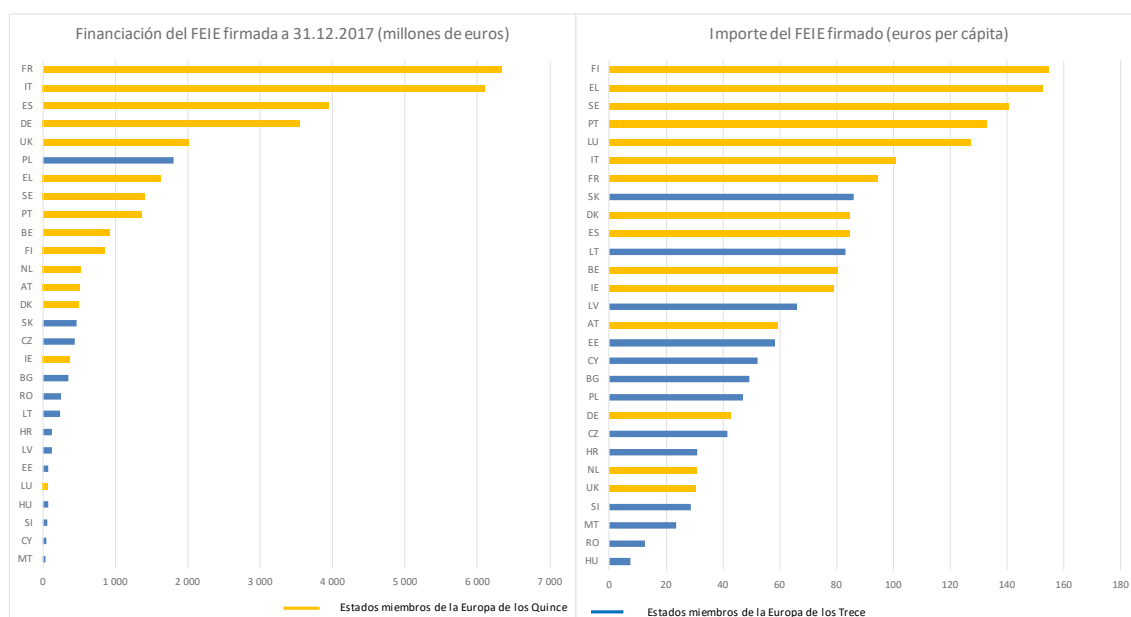
⁵⁹ BEI, «Evaluation of the functioning of the European Fund of Strategic Investments (EFSI)», septiembre de 2016, sección 2.2, p. 6 y 7, y Ernst & Young, «Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017», 14 de noviembre de 2016.

⁶⁰ «Independent Evaluation of the EFSI Regulation», de junio de 2018, p. 11.

destinó a los quince Estados miembros anteriores a la ampliación de 2004 (la «Europa de los Quince»).

70 La financiación del FEIE se quedó en su mayor parte en los países de la Europa de los Quince, tanto en importes absolutos como per cápita. Atendió las necesidades de inversión de algunos de los países más afectados por la crisis: Italia, España, Grecia y Portugal. Aunque el PIB medio per cápita en la Europa de los Trece es considerablemente más bajo que el promedio de la Europa de los Quince, la primera recibió menos ayuda del FEIE per cápita (véase la *ilustración 11*). No obstante, el Tribunal observa que el FEIE no es un instrumento de la política de cohesión y que opera en función de la demanda.

Ilustración 11 – Distribución geográfica de la financiación del FEIE firmada a 31 de diciembre de 2017



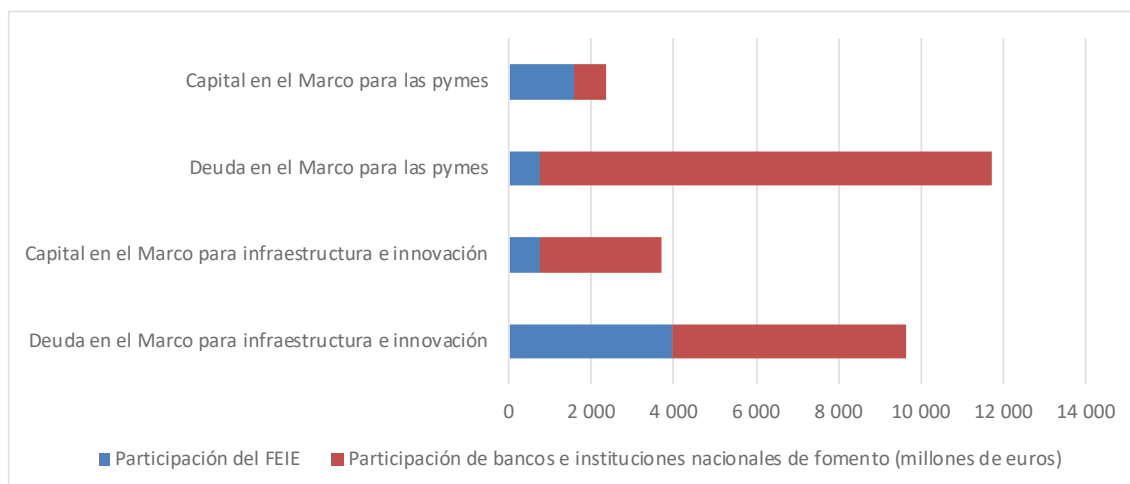
Nota: No se representan las operaciones plurinacionales correspondientes al Marco para las pymes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de operaciones del FEIE de 2017 y datos de Eurostat.

Contribución de los bancos e instituciones nacionales de fomento a la diversificación geográfica

71 El 31 de diciembre de 2017, la participación total de bancos e instituciones nacionales de fomento en proyectos del FEIE sumaba 20 400 millones de euros de operaciones firmadas, repartidos entre 140 operaciones, todavía lejos del importe indicativo de 34 000 millones de euros que se comprometieron inicialmente a proporcionar en la puesta en marcha del FEIE en 2015. La *ilustración 12* muestra su participación en los distintos subcomponentes del FEIE.

Ilustración 12 – Participación de bancos e instituciones nacionales de fomento en operaciones del FEIE firmadas a 31 de diciembre de 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos del BEI y el FEI.

72 Las operaciones en el Marco para infraestructura e innovación fueron cofinanciadas principalmente por bancos e instituciones nacionales de fomento de cuatro Estados miembros: Francia, Alemania, Italia y España. Sumaban 27 de las 39 operaciones firmadas con bancos e instituciones nacionales de fomento (69 %) a 31 de diciembre de 2017 y 3 600 millones de euros del importe total firmado del FEIE de 4 700 millones de euros (77 %). En el Marco para las pymes, las operaciones cofinanciadas por bancos e instituciones nacionales de fomento también se concentraron principalmente en Italia, Francia y Alemania (cartera de deuda) y la inversión se centró (excluyendo las operaciones plurinacionales) en España, Francia y Alemania (cartera de capital). El **anexo V** presenta información detallada de la participación de los bancos e instituciones nacionales de fomento por Estado miembro.

73 Debido a la amplia variedad de bancos e instituciones nacionales de fomento de la UE y a sus distintos niveles de experiencia, alcance de las actividades y participación en instrumentos financieros, su contribución al FEIE varía considerablemente, con la consiguiente concentración geográfica en Estados miembros que cuentan con bancos e instituciones nacionales de fomento consolidados. De hecho, varios Estados miembros que no disponían de bancos nacionales de fomento propios han comenzado recientemente a establecerlos. La función del centro de asesoramiento era ayudar a bancos e instituciones nacionales de fomento menos desarrollados con asistencia técnica en varios ámbitos.

Contribución de las plataformas de inversión a la diversificación geográfica

74 Los bancos e instituciones nacionales de fomento en general consideran que las plataformas de inversión son idóneas para ayudar a financiar proyectos más pequeños o arriesgados, combinando financiación procedente de diversas fuentes y optimizando el reparto del riesgo entre varios inversores.

75 Sin embargo, la aparición de plataformas de inversión ha sido lenta, especialmente en el primer año y medio de funcionamiento del FEIE. Esto se debió, en primer lugar, al tiempo requerido para establecer las normas y los procedimientos de funcionamiento de estas plataformas (un año) y, en segundo lugar, a la complejidad de la negociación de los acuerdos de cofinanciación.

76 En el Marco para las pymes, el Comité de Dirección del FEIE aprobó tres plataformas de inversión en 2016⁶¹. Todas las plataformas se crearon con la Cassa Depositi e Prestiti, la institución nacional de fomento italiana, aunque una de las plataformas de inversión también está abierta a otros bancos e instituciones nacionales de fomento. En 2017 no se aprobaron o firmaron nuevas plataformas de inversión en el Marco para las pymes. A finales de 2017, el Comité de Inversiones había aprobado treinta y cinco plataformas de inversión en el Marco para infraestructura e innovación⁶² por una financiación del FEIE de 4 200 millones de euros, lo que representa el 11 % de la financiación global aprobada en este marco del FEIE. De ellas, se firmaron veintiuna⁶³ y se desembolsaron 88 500 millones de euros, o el 3,3 %, en operaciones clasificadas como plataformas de inversión.

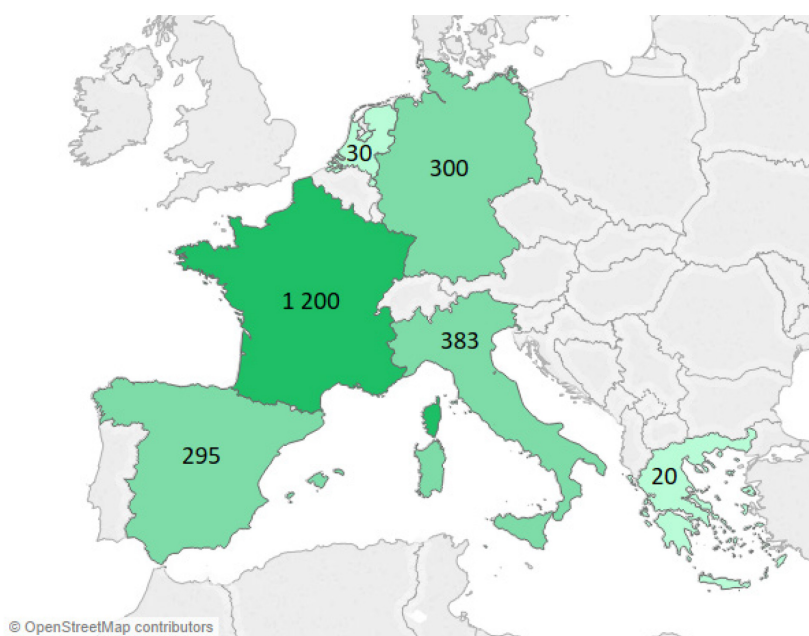
⁶¹ Plataforma de inversión temática del FEIE para pymes italianas (que se beneficia de 112,5 millones de euros de la ayuda del Marco para las pymes del FEIE a través del instrumento de garantía de préstamo de COSME); Plataforma de inversión temática del FEIE ITAtech para transferencia de tecnología en Italia (que se beneficia del 50 % o hasta 100 millones de euros de coinversiones de capital del FEI, principalmente con cargo a los recursos del subcomponente 2 del producto de capital del Marco para las pymes), e Iniciativa de Titulización FEI –NPI (ENSI) (plataforma colaborativa de cooperación y reparto de riesgo entre el FEI y varios bancos e instituciones nacionales de fomento en el contexto del nuevo instrumento de titulización planificado en el Marco para las pymes del FEIE).

⁶² Veintinueve operaciones del Marco para infraestructura e innovación del FEIE, cuatro autorizaciones globales y dos acuerdos de cofinanciación con Cassa Depositi e Prestiti.

⁶³ Por una financiación de 2 650 millones de euros del FEIE, lo que representa el 10 % de la financiación global firmada en el Marco para infraestructura e innovación.

77 Diecisiete de las veintiuna plataformas de inversión firmadas en el Marco para infraestructura e innovación contaban con la participación de bancos e instituciones nacionales de fomento y, en algunos casos, los mismos bancos e instituciones nacionales de fomento participaban en varias plataformas de inversión. La creación de plataformas de inversión depende en gran medida de la participación de entidades públicas (bancos e instituciones nacionales de fomento, entidades financieras o autoridades de gestión). Dichas plataformas se encuentran principalmente en los Estados miembros (por ejemplo, Francia, Italia, Alemania y España) que cuentan con bancos e instituciones nacionales de fomento muy activos y consolidados (véase la **ilustración 13**). Estos son los países que también suman el mayor volumen de financiación del FEIE y el mayor número de operaciones.

Ilustración 13 – Financiación del FEIE para plataformas de inversión a 31 de diciembre de 2017 (millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del BEI.

78 En los primeros tres años de funcionamiento del FEIE, las plataformas de inversión han contribuido de manera relativamente limitada a la diversificación geográfica de la cartera del FEIE, principalmente en favor de los mercados más pequeños y menos desarrollados o los Estados miembros con bancos e instituciones nacionales de fomento con menor experiencia o inexistentes.

79 El Reglamento FEIE 2.0 refuerza el papel de las plataformas de inversión ofreciendo mayores posibilidades de agrupar proyectos y permitiendo utilizar el

modelo de delegación total para estas plataformas y bancos e instituciones nacionales de fomento en el caso de subproyectos con una contribución del FEIE inferior a 3 millones de euros. El grado en que estas nuevas posibilidades mejoren la absorción de las plataformas de inversión en los Estados miembros sin bancos e instituciones nacionales de fomento dependerá, entre otras cosas, de la ayuda que se facilite a estos, en particular asistencia técnica.

Conclusiones y recomendaciones

80 El FEIE se creó inicialmente para utilizar una garantía con cargo al presupuesto de la UE de 16 000 millones de euros y 5 000 millones de euros de recursos propios del BEI y permitir al Grupo BEI facilitar alrededor de 61 000 millones de euros de financiación con el objetivo de movilizar, antes de julio de 2018, 315 000 millones de euros adicionales de inversiones estratégicas en infraestructuras y pymes destinadas a la mayoría de los ámbitos políticos de la UE y a todos los Estados miembros.

81 El Tribunal concluye que el FEIE ha resultado eficaz en la captación de financiación para apoyar inversiones adicionales sustanciales en la UE. Sin embargo, la estimación comunicada de la inversión movilizada no tiene en cuenta que algunas operaciones del FEIE sustituyeron a otras operaciones del BEI y de instrumentos financieros de la UE, ni que parte de la ayuda del FEIE se destinó a proyectos que podían haberse financiado a través de otras fuentes, aunque en condiciones diferentes. Además, son necesarias medidas para mejorar la distribución geográfica de la inversión financiada por el FEIE.

82 El Tribunal constató que el Grupo BEI había aprobado 59 300 millones de euros de operaciones financieras del FEIE al 30 de julio de 2018. Además, la financiación aprobada del BEI ascendía a 65 500 millones de euros de financiación del FEIE a 17 de julio de 2018. Varios factores contribuyeron a este logro, entre ellos la flexibilidad inherente del instrumento y las disposiciones de gobernanza simplificadas.

83 La ayuda del FEIE ha permitido al BEI obtener un volumen de actividades de préstamo de mayor riesgo superior al cuádruplo del logrado en 2014. Sin embargo, el BEI ha firmado menos operaciones de actividades especiales relacionadas con el FEIE de las que se habían previsto (**apartados 15 a 23**).

84 Para desplegar el Marco para infraestructura e innovación del FEIE, el BEI recurrió principalmente a sus clásicos préstamos de inversión preferentes a largo plazo, pero utilizó poco el producto de deuda subordinada para financiación de empresas o proyectos. También desarrolló nuevos productos de capital y deuda intermediados dirigidos a pymes y empresas de mediana capitalización. Sin embargo, firmó menos acuerdos de riesgo compartido con intermediarios financieros de los que se habían previsto, debido a la larga y compleja diligencia debida *ex ante* y a las disposiciones de delegación (**apartados 24 a 29**).

Recomendación 1 – Promover el uso justificado de productos de mayor riesgo del BEI en el marco del FEIE

Para las operaciones del FEIE con bancos e instituciones nacionales de fomento, el BEI debería buscar oportunidades de aumentar el uso de una mayor variedad de financiación de deuda subordinada cuando esté debidamente justificado. Ello contribuiría a garantizar que la financiación del FEIE complementa a la proporcionada por los bancos e instituciones nacionales de fomento. El BEI también debería promover la utilización de productos de riesgo compartido adecuados para todos los bancos e instituciones nacionales de fomento, especialmente aquellos que están infrarrepresentados actualmente en las operaciones del FEIE.

Fecha prevista de aplicación: Durante el resto del período de ejecución del FEIE (para el final de 2020).

85 Hasta cierto punto, algunos de los proyectos financiados por el FEIE podrían haberse financiado a través de otros instrumentos financieros de la UE de gestión centralizada. Además, el Tribunal observó que es necesario tener en cuenta posibles solapamientos entre operaciones del FEIE en el Marco para infraestructura e innovación e instrumentos financieros en gestión compartida (véanse los [apartados 30 a 37](#)).

Recomendación 2 - Fomentar la complementariedad entre los instrumentos financieros y las garantías presupuestarias de la UE

En el contexto del nuevo marco financiero plurianual, la Comisión debería proponer que los instrumentos financieros de la UE sean coherentes y complementarios con los respectivos objetivos políticos que han de cumplir, las disfunciones del mercado que haya que resolver y los criterios de subvencionabilidad de los proyectos que vayan a financiarse, con el fin de evitar la competencia entre instrumentos.

Fecha prevista de aplicación: En el momento de la aprobación de las propuestas para los programas de gasto en el marco financiero plurianual 2021-2027.

86 La evaluación del BEI llevada a cabo para aplicar la definición de adicionalidad del Reglamento FEIE y clasificar operaciones como actividades especiales no significa necesariamente que el proyecto financiado no podría haberse realizado sin la ayuda del FEIE. Los resultados de la encuesta del Tribunal indican que una parte de los proyectos financiados en el Marco para infraestructura e innovación se habrían llevado

a cabo incluso sin la ayuda del FEIE, y que se prefirió la financiación del BEI principalmente porque era más barata o porque este ofrecía un vencimiento a más largo plazo. El Tribunal encontró algunos casos en los que los proyectos del FEIE podrían haber sido financiados por fuentes privadas o por el BEI, aunque en distintas condiciones (véanse los **apartados 38 a 47**).

Recomendación 3 - Mejorar la evaluación para determinar si los proyectos potenciales del FEIE podrían haberse financiado a partir de otras fuentes

El BEI debería determinar en la fase de evaluación del proyecto la posibilidad de sustitución de otras fuentes de financiación y utilizar esta información para evaluar la subvencionabilidad de las operaciones del FEIE.

Fecha prevista de aplicación: Durante el resto del período de ejecución del FEIE (para mediados de 2019).

87 El Tribunal constató que la metodología utilizada para calcular la inversión movilizada y el efecto multiplicador sobrestima, en algunos casos, el grado en que la ayuda del FEIE genera realmente una inversión adicional en la economía real. Aunque la metodología aplicada ofrecía orientaciones sobre la realización de ajustes por doble contabilización, en el momento de la fiscalización no detallaba todos los tipos de casos. La ausencia de indicadores de resultados y seguimiento comparables para todos los instrumentos financieros de la UE reduce la transparencia y la capacidad de evaluar los resultados (**apartados 48 a 64**).

Recomendación 4 – Calcular mejor la inversión movilizada

- a) En todos los instrumentos de apoyo a la inversión del próximo MFP, la Comisión debería definir un conjunto de indicadores que midan las realizaciones y los resultados previstos de las garantías presupuestarias (como el FEIE) de una manera realista y permita la comparación con otros instrumentos financieros de la UE. En particular, si la «inversión movilizada» y el «efecto multiplicador» se utilizan como indicadores, la metodología de cálculo y las disposiciones de elaboración de informes deberían reflejar de manera adecuada el grado en que la garantía presupuestaria de la UE efectivamente induce o moviliza la inversión de otras partes.

Fecha prevista de aplicación: Al elaborar propuestas para la creación de nuevos instrumentos financieros.

- b) La metodología de cálculo del efecto multiplicador del FEIE desarrollada conjuntamente por la Comisión y el BEI debería incorporar medidas proporcionadas a fin de que se identifiquen y corrijan a tiempo los casos en que el BEI apoye un instrumento tanto directa como indirectamente a través de distintas operaciones del FEIE, y poder evitar así la doble contabilización;

Plazo: Mediados de 2019.

88 Al final de 2017, la distribución sectorial en el Marco para infraestructura e innovación respetaba los límites indicativos establecidos en la orientación estratégica del FEIE. Sin embargo, las operaciones de financiación del FEIE firmadas no estaban suficientemente equilibradas desde el punto de vista geográfico. Los países con mayor absorción del FEIE fueron aquellos que tenían bancos e instituciones nacionales de fomento más desarrollados y activos. Las plataformas de inversión muestran potencial para financiar proyectos más pequeños y combinar distintas fuentes de financiación, pero su aparición ha sido lenta y hasta ahora han contribuido poco a la diversificación geográfica del FEIE. La mejora del equilibrio geográfico y la absorción de las plataformas de inversión dependerán, entre otras cosas, de facilitar ayuda a los bancos e instituciones nacionales de fomento, en particular asistencia técnica (véanse los **apartados 65 a 79**)

Recomendación 5 – Mejorar la distribución geográfica de las inversiones apoyadas por el FEIE

La Comisión y el BEI deberían determinar, a través del Comité de Dirección del FEIE, las causas profundas de la distribución geográfica observada y formular recomendaciones sobre medidas que se hayan de adoptar durante el resto del período de ejecución del FEIE. El Comité de Dirección del FEIE debería evaluar el efecto de las medidas adoptadas.

Fecha prevista de aplicación: Durante el resto del período de ejecución del FEIE (final de 2019).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 8 de enero de 2019.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

ANEXOS

Anexo I — Datos de operaciones del FEIE comunicados a 30 de junio de 2018

Financiación del FEIE firmada e inversión movilizada estimada a 30 de junio de 2018

(Importes en millones de euros)

Marcos		N.º de operaciones firmadas	Financiación del FEIE firmada	de la cual, importes desembolsados	Inversiones movilizadas subvencionables estimadas (operaciones firmadas)	Financiación privada movilizada		Inversiones movilizadas estimadas (aprobaciones) ¹	Multiplicador
						Importe	% de la inversión movilizada subvencionable estimada		
Marco para infraestructura e innovación	Operaciones de deuda	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60 %	130 157	11,5
	Operaciones de capital ²	77	3 684	707	58 451	48 058	82 %	62 720	15,6
	Total	312	30 462	13 619	149 193	102 801	69 %	192 877	13,3
Marco para las pymes	Operaciones de deuda	254	8 191		58 343	38 498	66 %	67 366	38,4
	Operaciones de capital	130	4 236		28 508	18 977	67 %	38 645	9,9
	Total	384	12 428		86 851	57 475	66 %	106 011	19,8
FEIE agregado	Operaciones de deuda	489	34 970		149 086	93 242	63 %	197 523	16,5
	Operaciones de capital	207	7 920		86 958	67 035	77 %	101 365	13,1
	Total	696	42 890		236 045	160 277	68 %	298 888	15,0
	% hasta el objetivo				75 %			95 %	

Financiación del FEIE para operaciones aprobadas del Marco para infraestructura e innovación todavía no firmadas	12 657
Volumen indicativo de las aprobaciones en el Marco para infraestructura e innovación del FEIE previstas para los próximos 12 meses	12 858

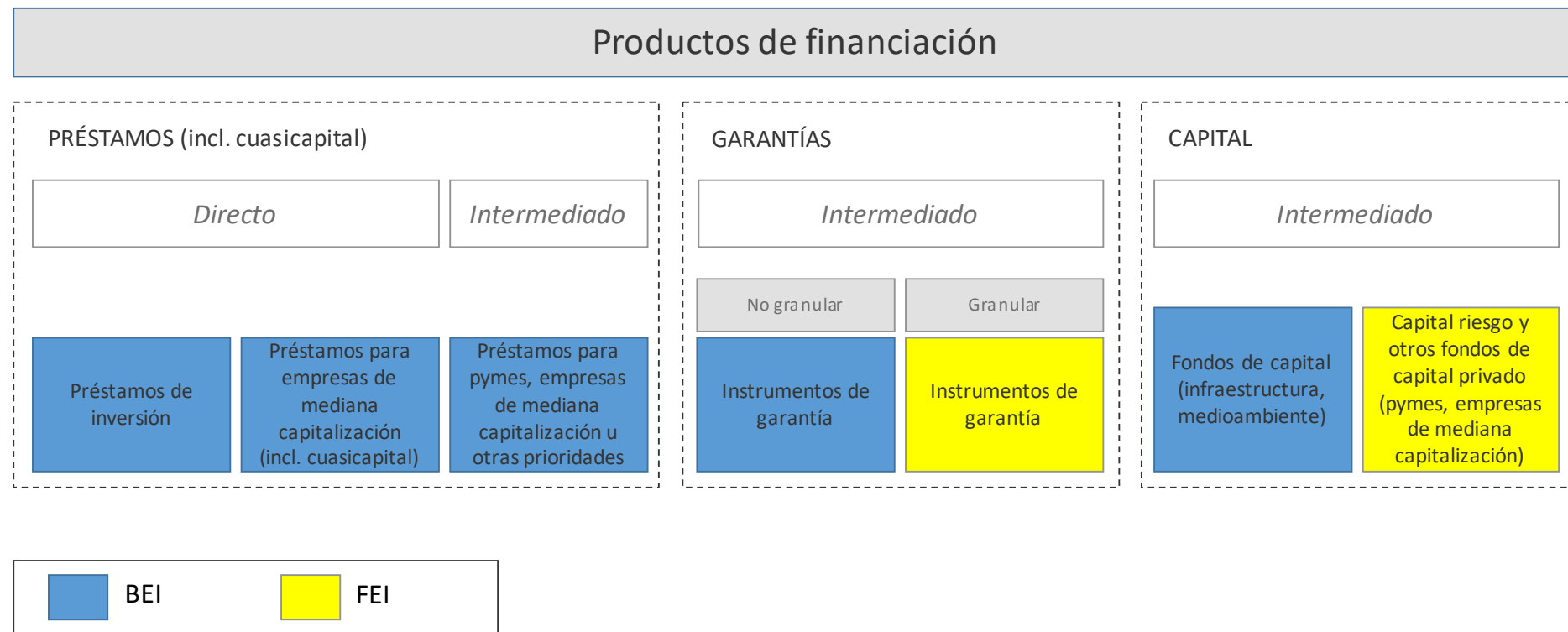
¹ Las operaciones aprobadas del FEIE incluyen todas las operaciones aprobadas por el Comité de Inversiones del FEIE hasta el 30 de junio de 2018 (menos las operaciones canceladas o cerradas).

² Las operaciones de capital del Marco para infraestructura e innovación se desembolsan gradualmente, de acuerdo con las solicitudes de contribuciones de los fondos.

Los importes desembolsados corresponden tanto a contratos garantizados por la UE como a contratos de riesgo propio del BEI.

Fuente: Informe de operaciones de fin de ejercicio del FEIE a 30 de junio de 2018.

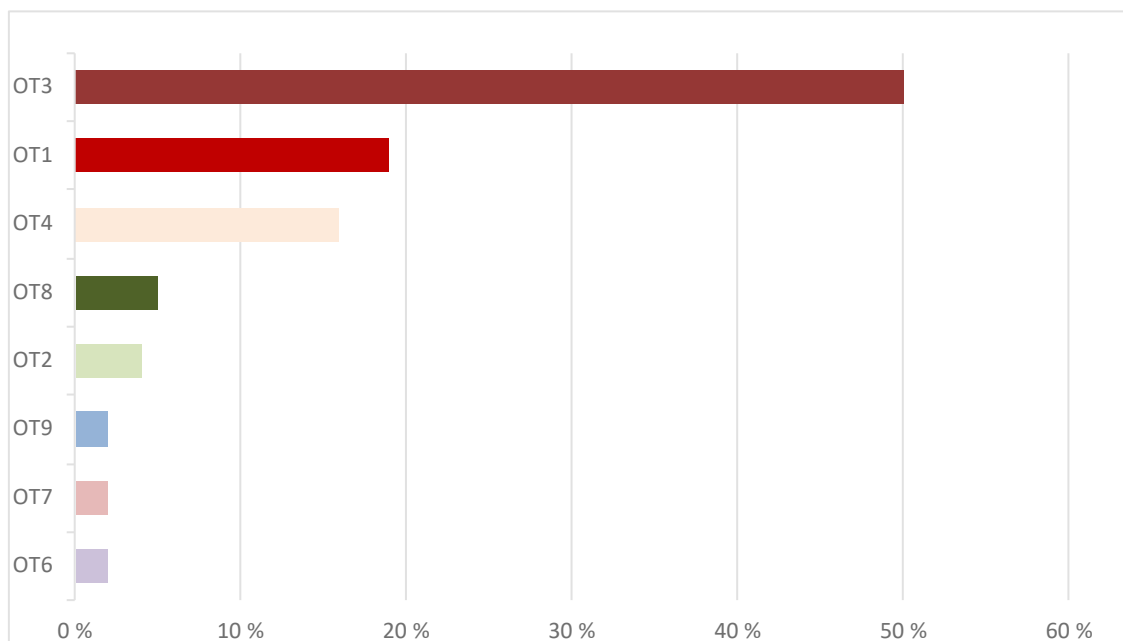
Anexo II — Categorías de productos del Grupo BEI



Fuente: Presentación del BEI «Delivering on the European Fund for Strategic Investments (EFSI)», enero de 2018, diapositiva 10.

Anexo III — Instrumentos financieros de los Fondos EIE para el período 2014-2020

Compromisos con instrumentos financieros en los acuerdos de financiación en porcentaje del compromiso total por objetivo temático (OT) basado en la información, al final de 2016, de un importe total comprometido de 13 300 millones de euros (FEIE).



OT 1 – Investigación e innovación (19 %)

OT 2 – Información, comunicación y tecnología (4 %)

OT 3 – Competitividad de las pymes (50 %)

OT 4 – Economía hipocarbónica, es decir, principalmente eficiencia energética y energía renovable (16 %)

OT 6 – Recursos sostenibles (2 %)

OT 7 – Transporte sostenible (2 %)

OT 8 – Empleo y movilidad laboral (5 %)

OT 9 – Cualificaciones, educación, aprendizaje (2 %)

Fuente: Informe de la DG Política Regional y Urbana «Financial instruments under the European Structural and Investment Funds (the programming period 2014-2020)», diciembre de 2017.

Anexo IV — Lista de indicadores de resultados y seguimiento del FEIE

	Indicador clave de resultados (ICR)/Indicador clave de seguimiento (ICS)	Descripción	Objetivo/límite
Utilización de la garantía de la UE y cumplimiento de los objetivos y criterios	ICR 1	Puntuación de valor añadido de las operaciones, desglosado por distribución de la calificación para: - Marco para infraestructura e innovación: i) contribución a los objetivos políticos del FEIE; ii) calidad y solidez del proyecto; y iii) contribución técnica y financiera. - Marco para las pymes: i) evaluación de impacto; ii) evaluación de la calidad; y iii) contribución a la operación.	No se determinan objetivos cualitativos para este ICR en el Reglamento FEIE.
	ICR 2 ⁽¹⁾	Porcentaje de operaciones firmadas como actividades especiales (por número de operaciones e importe). NB: Las operaciones del Marco para las pymes se considera que cumplen plenamente la clasificación de actividades especiales (100 %).	No se determinan objetivos para este ICR en el Reglamento FEIE.
	ICS 1 ⁽¹⁾	Concentración geográfica: - desglosada por volumen de operaciones respaldadas por país, y - número de países alcanzados.	Límite de concentración del 45 % para tres Estados miembros.
	ICS 2 ⁽¹⁾	Concentración sectorial , desglosada por volumen de operaciones firmadas respaldadas por la garantía de la UE.	Límite de concentración del 30 % para tres sectores.
Contribución al impacto macroeconómico directo y movilización de financiación	ICR 3	Inversión (movilizada) total⁽²⁾: - Marco para infraestructura e innovación: volumen de inversión adicional subvencionable por el FEIE (pública o privada, incluida financiación movilizada a través del FEI en el contexto del FEIE) en la economía real. - Marco para las pymes: importe máximo de financiación a disposición de los perceptores finales («volumen máximo de cartera») multiplicado por 1,4 para las garantías o el tamaño objetivo del fondo/tamaño final del fondo admisible multiplicado por 2,5 para productos de capital.	Objetivo de generar una inversión total de 315 000 millones de euros para el 4 de julio de 2018 (3 años desde de la entrada en vigor del Reglamento FIE 1017/2015).
	ICR 4	Financiación privada movilizada: Marco para infraestructura e innovación: importe total de financiación privada movilizada por las operaciones garantizadas por el FEIE, determinada únicamente sobre la base de la financiación y capacidad de asunción de riesgos proporcionada por entidades no públicas.	No se determinan objetivos para este ICR en el Reglamento FEIE. En cambio, el artículo 6 del Reglamento FEIE pide «maximizar cuando sea posible la movilización de capital del sector privado».
	ICS 3	Efecto multiplicador: el multiplicador teórico de la garantía interna y el multiplicador de la inversión externa.	Objetivo implícito de x15
	ICS 4	Impacto en el empleo: Número previsto de empleos creados/sostenidos.	No se determinan objetivos para este ICR en el Reglamento FEIE.
	ICS 5 ⁽¹⁾	Porcentaje de operaciones cofinanciadas con bancos e instituciones nacionales de fomento , por número de operaciones e importe.	No se determinan objetivos para este ICR en el Reglamento FEIE.
	ICS 6 ⁽¹⁾	Porcentaje de operaciones cofinanciadas con los Fondos EIE , por número de operaciones e importe.	No se determinan objetivos para este ICR en el Reglamento FEIE.

⁽¹⁾ Datos basados en los importes firmados; los datos de los demás ICR/ICS se basan en estimaciones ex ante hasta la finalización del proyecto.

⁽²⁾ En el anexo II del Acuerdo FEIE, el ICR 3 del Marco para infraestructura e innovación y el Marco para las pymes se refiere a «la inversión total respaldada y financiación del capital circulante». En los informes de operaciones de los dos marcos del FEIE también se refiere a la «inversión total movilizada subvencionable del FEIE».

Fuente: Acuerdo FEIE, anexo II y metodología del FEIE para indicadores clave de resultados y seguimiento (ICR-ICS), documento 12 de SB/07/2015 de 15 de diciembre de 2015.

Anexo V — Operaciones del FEIE con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento a 31 de diciembre de 2017

País	Marco para infraestructura						Marco para las pymes					
	Operaciones de deuda con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento			Operaciones de capital con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento			Operaciones de deuda con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento			Operaciones de capital con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento		
	Número de operaciones	Participación del FEIE	Participación de bancos e instituciones nacionales de fomento	Número de operaciones	Participación del FEIE	Participación de bancos e instituciones nacionales de fomento	Número de operaciones	Participación del FEIE	Participación de bancos e instituciones nacionales de fomento	Número de operaciones	Participación del FEIE	Participación de bancos e instituciones nacionales de fomento
		(millones de euros)	(millones de euros)		(millones de euros)	(millones de euros)		(millones de euros)	(millones de euros)		(millones de euros)	(millones de euros)
Bélgica							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
Bulgaria	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
República Checa							1	19,5	391,7			
Dinamarca							6	47,6	303,7			
Alemania	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Estonia							1	4,5	115,5			
Irlanda							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
España	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Francia	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Croacia	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Italia	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Letonia							2	3,6	29,4			
Hungría							2	13,4	325,0			
Países Bajos	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Austria	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Polonia	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Eslovenia	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Finlandia										1	22,5	32,5
Suecia							3	24,0	120,1			
Reino Unido	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Plurinacionales	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
Total	28	3 964,7	5 669,7	11	746,8	2 955,0	54	759,0	10 958,8	40	1 565,0	783,0

Nota: En el componente de capital del Marco para las pymes se excluyen nueve operaciones con participación de bancos e instituciones nacionales de fomento habían firmado un importe de 0 euros el 31 de diciembre de 2017.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos del BEI y el FEI.

Glosario

Actividades especiales: El BEI se refiere a sus operaciones de financiación de mayor riesgo como actividades especiales. Entre ellas se incluyen las operaciones de deuda con una pérdida prevista superior al 2 % y todas las operaciones de capital.

Acuerdo del FEIE revisado: Acuerdo de modificación y actualización, de 21 de julio de 2016, entre la Unión Europea y el Banco Europeo de Inversiones relativo al Acuerdo de gestión del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y la concesión de la garantía de la UE de 22 de julio de 2015.

Bancos e instituciones nacionales de fomento: Entidades jurídicas que realizan actividades financieras con carácter profesional y a las que un Estado miembro o una entidad de un Estado miembro ha otorgado un mandato, a nivel central, regional o local, para llevar a cabo actividades de desarrollo o promoción.

Clasificación de préstamos: El BEI utiliza un sistema de clasificación de préstamos para la evaluación interna del riesgo de crédito de sus operaciones de préstamo. El sistema de clasificación de préstamos es una parte importante del proceso de evaluación y seguimiento de préstamos. También se utiliza como punto de referencia para la determinación del precio del riesgo de crédito.

Deuda subordinada: Préstamo o valor que se clasifica por debajo de otros préstamos o valores con respecto a las reclamaciones sobre activos o ganancias. También se conoce como préstamo subordinado. En caso de impago del prestatario solo se pagará a los acreedores que poseen deuda subordinada después de que los poseedores de deuda prioritaria reciban la totalidad de sus pagos.

Empresas pequeñas de mediana capitalización: Las empresas pequeñas de mediana capitalización son entidades con hasta 499 empleados que no son pymes (Reglamento FEIE, artículo 2). Las empresas de mediana capitalización tienen hasta 3 000 empleados.

Firma: Acto que representa la firma de un contrato de financiación por el BEI.

InnovFin: Instrumento financiero del programa Horizonte 2020 que tiene como objetivo facilitar y mejorar el acceso a la financiación de las empresas innovadoras y otras entidades innovadoras en Europa. Es ejecutado por el Grupo BEI y consta de un instrumento de garantía para las pymes (Garantía InnovFin para las PYME), un instrumento de capital (InnovFin capital) y operaciones directas ejecutadas por el BEI (InnovFin BEI).

Marco financiero plurianual (MFP): Plan de gasto septenal que traduce las prioridades de la UE en términos financieros. El período del MFP actual comenzó en 2014 y terminará en 2020.

Marco para infraestructura e innovación: Operaciones garantizadas por el FEIE que apoyan inversiones en infraestructuras e innovación y son llevadas a cabo por el BEI. El Marco para infraestructura e innovación se compone de una cartera de deuda y una cartera de capital.

Marco para las pymes: Operaciones garantizadas por el FEIE cuyo objetivo es aumentar el acceso de las pymes y las empresas de mediana capitalización a la financiación y que son llevadas a cabo por el FEI. El Marco para las pymes se compone de una cartera de deuda y una cartera de capital.

Mecanismo «Conectar Europa» (MCE): Instrumento de financiación de la UE orientado a las inversiones en infraestructuras y redes transeuropeas en el ámbito del transporte, la energía y los servicios digitales. El instrumento se creó a través del Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

Pequeñas y medianas empresas (pymes): Microempresas, pequeñas y medianas empresas tal como se definen en el artículo 2 del anexo de la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión.

Plataformas de inversión: De acuerdo con el Reglamento FEIE, son operaciones que:

- i) incluyen un vehículo especial (fondo de capital privado o fondo de infraestructura u otro tipo de vehículo especial), un acuerdo de reparto de riesgo o un acuerdo de cofinanciación sistemática con un banco o institución nacional de fomento;
- ii) apoyan varios proyectos, incluidos proyectos de infraestructura;
- iii) incluyen participaciones de entidades públicas (bancos o instituciones nacionales de fomento, instituciones financieras internacionales o autoridades de gestión) o contribuciones de fuentes de financiación públicas.

Reglamento FEIE (o Reglamento FEIE 1.0): Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 — el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

Reglamento FEIE 2.0: Reglamento (UE) 2017/2396 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (DO L 345 de 27.12.2017, p. 34).

Reglamento Financiero (aplicable durante el período entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de julio de 2018): Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, derogado por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

Reglamento Horizonte 2020: Reglamento (UE) n.º 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), y por el que se deroga la Decisión n.º 1982/2006/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 104).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS: MEDIDAS NECESARIAS PARA EL PLENO ÉXITO DEL FEIE»

RESUMEN

I. La Comisión y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) desean aportar la siguiente información adicional.

Estimular la inversión y crear empleo ha sido la prioridad máxima de la Comisión. Desde que se inició la crisis económica y financiera mundial, la UE ha estado padeciendo las consecuencias de unos niveles de inversión constantemente bajos. En concreto, en 2014 la inversión había caído muy por debajo de su media histórica a largo plazo. En respuesta a estos bajos niveles de inversión, en noviembre de 2014 la Comisión puso en marcha el Plan de Inversiones para Europa con el objetivo de movilizar una inversión de 315 000 millones EUR en un plazo de tres años. Debido a su éxito, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) se amplió en 2017, aumentando su objetivo de inversión hasta al menos 500 000 millones EUR hasta finales de 2020 (FEIE 2.0). El Reglamento FEIE 2.0 aborda también las tres principales cuestiones relativas al primer año de aplicación del FEIE: mejora la adicionalidad, el equilibrio geográfico y la transparencia. El 17 de julio de 2018, el FEIE había ayudado satisfactoriamente a compensar el déficit de inversiones al movilizar 334 800 millones EUR de inversión en la UE. A pesar de la reciente aceleración de la inversión en la UE, los coeficientes de inversión aún no han alcanzado las medias históricas. Por lo tanto, es necesario seguir trabajando para que la inversión recupere su tendencia sostenible a largo plazo, con especial atención a las prioridades políticas de la UE. Así pues, la Comisión ha propuesto continuar con un ambicioso programa de apoyo a la inversión en el próximo marco financiero plurianual, es decir, el Programa InvestEU.

IV. La Comisión y el BEI consideran que, como resultado de la introducción del FEIE, la mayoría de los demás instrumentos financieros se han reforzado considerablemente, en lugar de ser sustituidos. Asimismo, se reajustó el alcance de algunos de los instrumentos financieros existentes para reducir parte de los solapamientos observados con el FEIE.

VI. Las operaciones del FEIE se rigen por la demanda. Por lo tanto, si basta con ampliar los vencimientos o con reducir los requisitos en materia de garantías para asegurar la financiación a los destinatarios finales, de conformidad con los principios de buena gestión financiera, la Comisión y el BEI no insisten en que se proporcionen financiaciones subordinadas cuando no sea necesario para promover la inversión.

VII. Se instauraron medidas de mitigación para abordar el solapamiento entre el instrumento de deuda del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y el FEIE. En este contexto, la Comisión y el BEI han propuesto una enmienda del Convenio de Delegación del Instrumento de Deuda del MCE y la reorientación del instrumento de deuda del MCE para aumentar su complementariedad con otros instrumentos financieros y con el FEIE, cuya finalización está prevista para finales de año. El instrumento de deuda del MCE se reorientó hacia proyectos más innovadores y pioneros. En el sector del transporte, la atención se centró especialmente en aquellos proyectos que contribuyeran a la ecologización del transporte.

VIII. El Grupo BEI considera que la financiación proporcionada en el marco del FEIE no es plenamente comparable a otras fuentes de financiación, ya que suele ofrecer distintos términos y condiciones y, por consiguiente, no se puede considerar que sustituya a dichas fuentes de financiación.

Además, en el Reglamento FEIE 2.0 los tipos de adicionalidad se han reforzado aún más.

IX. La inversión movilizada, según la metodología, refleja la mejor estimación de la inversión prevista en la economía real y, al concluirse los proyectos, se revisan los importes reales. De ahí que, por definición, la inversión *ex ante* movilizada sea una estimación en el momento de la aprobación, no una sobrestimación o subestimación.

La propuesta de la Comisión para el Reglamento InvestEU contiene un conjunto más amplio de indicadores de rendimiento y seguimiento. Además, el nuevo Reglamento Financiero (UE 2018/1046) define los conceptos de «apalancamiento» y «efecto multiplicador».

X. La concentración geográfica no se puede calcular únicamente sobre la base del volumen de operaciones de financiación firmadas en cada Estado miembro. Al analizar la concentración geográfica, ha de tenerse en cuenta el tamaño de la economía y la población de cada Estado miembro.

La Comisión reconoce la importancia de la diversificación geográfica del FEIE. A este respecto, la Comisión y el BEI han ido implantando varias medidas para aumentar el equilibrio geográfico. Algunas de estas medidas son la mejora de la cooperación con los bancos nacionales de fomento, entre otras cosas, mediante la creación de plataformas de inversión y modelos de cooperación mejorados (por ejemplo, la plataforma «European Investment Fund-National Promotional Institutions Equity Platform»), la facilitación de una combinación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el FEIE, y la definición de un alcance local más específico, especialmente a través del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión.

XI. La Comisión y el BEI aceptan sus respectivas recomendaciones y remiten a sus respuestas en el apartado de recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

6. El FEI es principalmente un instrumento que se rige por la demanda.

Las directrices de inversión del FEIE establecen que se hará todo lo posible para cubrir una amplia variedad de sectores y regiones.

Dentro del Marco para las pymes, los productos individuales usan incentivos para lograr una amplia cobertura y evitar la concentración.

OBSERVACIONES

Recuadro 1 - Actividades especiales y FEIE

Segundo guion, primer párrafo:

El perfil de riesgo de las operaciones dentro del Marco para las pymes es similar o más arriesgado que el perfil de riesgo de las actividades especiales del BEI. Constituyen exposiciones de renta variable o garantías con calidad de subinversión y no podrían financiarse con los recursos propios del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

24. Las normas para las operaciones con las plataformas de inversión y los bancos e instituciones nacionales de fomento mencionan que la subordinación debe considerarse la opción preferida si es viable y si la estructura aporta un valor añadido teniendo en cuenta las necesidades de financiación de los promotores y los costes generales de la financiación.

30. El principal objetivo del BEI en el marco del FEIE siempre ha sido catalizar la inversión y atraer a nuevos inversores. El BEI logró este objetivo situándose en una posición estructural crediticia subordinada en favor de otros inversores atraídos.

33. El Reglamento FEIE establece que la garantía de la UE en el marco del FEIE complementa los instrumentos existentes.

En lo que respecta al instrumento de deuda del MCE:

El lanzamiento del FEIE en 2015 tuvo un efecto de sustitución en el instrumento de deuda del MCE. Así quedó de manifiesto en la evaluación interna del FEIE llevada a cabo por el BEI, la evaluación independiente del FEIE llevada a cabo por la Comisión y la evaluación intermedia del MCE llevada a cabo por la Comisión.

Por lo tanto, se adoptaron las siguientes medidas de mitigación:

- El comité directivo del instrumento de deuda del MCE facilitó en septiembre de 2015 y julio de 2017 orientaciones políticas revisadas para garantizar la complementariedad entre los instrumentos. Se decidió orientar el instrumento de deuda del MCE a proyectos más innovadores y pioneros en términos de estructura financiera, segmento sectorial o país. En el sector del transporte, la atención se centró especialmente en aquellos proyectos que contribuyeran a la ecologización del transporte.
- La Comisión y el BEI han propuesto una enmienda del Convenio de Delegación del Instrumento de Deuda del MCE y la reorientación del instrumento de deuda del MCE para aumentar su complementariedad con otros instrumentos financieros y con el FEIE, cuya finalización está prevista para finales del año.

En junio de 2017 se iniciaron una evaluación y un reposicionamiento similares para InnovFin.

Además, la Comisión desea subrayar que la concentración de recursos al principio del período del FEIE permitió alcanzar más rápidamente los objetivos de cada programa específico de la UE y ayudó a superar los objetivos iniciales cuando la concentración de recursos al principio del período se transformó en pagos complementarios reales.

36. El tamaño del déficit de inversión en la UE significa que se necesita la intervención del FEIE y de instrumentos financieros nacionales y de gestión centralizada, y que hay margen para dicha intervención. La evaluación del valor añadido de los instrumentos financieros y la coherencia con otras formas de intervención pública, que incluye al FEIE cuando resulta pertinente, son requisitos esenciales antes de comprometer fondos EIE en instrumentos financieros, con lo cual se minimiza el riesgo de solapamiento.

37. El FEIE podría complementar los Fondos EIE y aumentar el apalancamiento y la eficacia de las intervenciones, como se expone en el folleto «European Structural and Investment Fund and European Fund for Strategic Investments complementarities - Ensuring coordination, synergies and complementarity», elaborado por la Comisión en febrero de 2016. El Reglamento 2018/1046 ha introducido una nueva opción específica para utilizar el FEIE y los Fondos EIE de forma complementaria.

40. En el marco del FEIE, por adicionalidad se entiende «el respaldo del FEIE a operaciones que subsanen las disfunciones del mercado o situaciones de inversión subóptimas, y que no habrían podido ser llevadas a cabo sin el respaldo del FEIE durante el período en que se pueda utilizar la garantía de la UE, o no en la misma medida, por parte del BEI, del FEI o en virtud de instrumentos financieros existentes de la Unión».

La evaluación de la adicionalidad siempre tiene en cuenta las disfunciones del mercado y las situaciones de inversión subóptimas, independientemente de si la operación es una actividad especial o no.

El Reglamento FEIE 2.0 mejoró la definición de adicionalidad precisando el estado de actividad especial y otros elementos que constituyen indicadores claros de adicionalidad. En este contexto, el BEI evalúa el potencial de atracción de cada operación.

41. La muestra de las operaciones del Marco para infraestructura e innovación constaba de 15 proyectos firmados durante el primer año de aplicación del FEIE. El proceso de evaluación del BEI para los proyectos se reforzó con el paso del tiempo para los proyectos financiados a partir de 2017, lo cual no se refleja por completo en las conclusiones del TCE.

44. El Reglamento FEIE 1.0 establecía un vínculo entre la adicionalidad y el estado de actividad especial. El BEI señala que han aportado una evaluación cualitativa de la adicionalidad en la documentación presentada al Comité de Inversiones desde el lanzamiento del FEIE. El Reglamento FEIE, en su versión modificada, aclara mejor la definición de adicionalidad y la documentación presentada al Comité de Inversiones, por lo tanto, incluye una evaluación más amplia de los aspectos de la adicionalidad (incluidas las disfunciones del mercado y las situaciones de inversión subóptimas).

45. El Reglamento FEIE 2.0 mejoró la definición de adicionalidad definiendo con más claridad el estado de actividad especial y otros elementos que constituyen indicadores claros de adicionalidad.

Recuadro 2 - Ejemplo de un proyecto del FEIE que habría financiado el mercado, aunque no en condiciones tan favorables

El BEI considera que el proyecto constituía una situación de inversión subóptima (baja penetración de gas en el Estado miembro en cuestión y sustitución de fuentes de energía más contaminantes) que no se habría financiado sin el apoyo del FEIE. Las condiciones de financiación ofrecidas por el BEI eran más adecuadas para el tipo de inversión que las que ofrecía el mercado.

Recuadro 3 - Ejemplo de una operación del FEIE que sustituye la financiación tradicional del BEI

El BEI opina que la obligación híbrida no ha desplazado la financiación tradicional del BEI, ya que tiene características, tales como contenido de capital y exclusión de los coeficientes de apalancamiento, que permiten la creación de un producto mucho más «adicional» que el préstamo clásico del BEI. De hecho, la obligación híbrida, como instrumento subordinado, no solo aporta liquidez (como lo haría un préstamo preferente normal del BEI), sino que además tiene un efecto adicional al aumentar el margen de maniobra financiero del prestatario para inversiones adicionales.

55. Una vez que el apoyo del FEIE se considere adicional y sea aprobado por el Comité de Inversiones del FEIE, los costes de inversión subvencionables del FEIE relacionados con la operación aprobada contarán a efectos del objetivo de inversión en el marco del FEIE.

Recuadro 4 - Financiación de un proyecto de infraestructuras

La cantidad de inversión movilizada se calculó siguiendo la metodología aprobada. La reducción del importe del préstamo fue una consecuencia de la atracción de los inversores privados, pero aun así el préstamo del BEI fue decisivo para cubrir el déficit de financiación dentro del plazo previsto para ello. Sin el BEI, los demás financiadores no habrían podido colmar el déficit aumentando los importes de sus préstamos.

La relación entre el volumen de financiación con cargo al FEIE del BEI y la inversión subvencionable movilizada del FEIE proporciona una estimación específica para el proyecto de la medida en que el apoyo del FEIE se puede vincular a nuevas inversiones. La relación causa-efecto exacta para inducir la financiación suele ser difícil de demostrar y no se puede probar de forma concluyente, especialmente con anterioridad o durante la fase de diseño o ejecución. En función de los datos disponibles, podrán realizarse análisis estadísticos *ex-post* para proporcionar una estimación de causalidad.

59. La metodología de cálculo del efecto multiplicador del FEIE del BEI adoptada en 2015 ya explicaba en líneas generales cómo estimar la inversión movilizada cuando un proyecto recibe más

de un tipo de financiación con cargo al FEIE del BEI. En octubre de 2018, el Comité de Dirección del FEIE aprobó una versión actualizada de la metodología de cálculo del efecto multiplicador del FEIE del BEI. Además, en marzo de 2018 se actualizó la metodología de cálculo del efecto multiplicador del FEI-FEIE. Dichas metodologías se aplican en la fase de aprobación.

60. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 59.

61. El FEI y el BEI pueden confirmar que, en el caso mencionado, los importes se actualizaron de acuerdo con el solapamiento identificado con el Marco para las pymes y se revisaron en el sitio web y en los informes oficiales del FEIE en cuanto se identificó el solapamiento.

63. El nuevo Reglamento financiero (UE, Euratom) 2018/1046 define y aclara ambos conceptos; el efecto de apalancamiento y el efecto multiplicador.

64. Los dos indicadores - *efecto de apalancamiento* y *efecto multiplicador* - miden efectos de la intervención de la UE distintos, pero que están relacionados. El uso de los dos conceptos es un resultado directo de los distintos actos de base.

Véase también la respuesta al apartado 63.

68. La concentración geográfica no se puede calcular únicamente sobre la base de la inversión movilizada en cada Estado miembro. Al analizar la concentración geográfica, ha de tenerse en cuenta el tamaño de la economía y la población de cada Estado miembro.

La Comisión reconoce la importancia de la diversificación geográfica del FEIE. A este respecto, la Comisión y el BEI han ido implantando varias medidas para aumentar el equilibrio geográfico. Algunas de estas medidas son la mejora de la cooperación con los bancos nacionales de fomento, entre otras cosas, mediante la creación de plataformas de inversión y modelos de cooperación mejorados (por ejemplo, la plataforma «EIF-NPI Equity Platform») y la definición de un alcance local más específico, especialmente a través del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión.

70. Para comprender los efectos y los beneficios relativos del FEIE para cada Estado miembro, es importante evaluarlos y presentarlos en relación con los indicadores macroeconómicos.

El producto interior bruto (PIB) nacional también aporta una dimensión pertinente. Los países de la Europa de los Trece, en conjunto, ya se beneficiaron en 2016 del FEIE con un porcentaje igual a su participación en la economía de la UE. A finales de 2017, su porcentaje en la financiación del FEIE ascendía al 12 %, cifra desproporcionadamente superior a su porcentaje acumulado del 8,6 % en el PIB de la UE.

71. Hay un desfase temporal inherente entre la aprobación y la firma de una operación (lo cual también aumenta la complejidad a la hora de negociar los términos contractuales con los bancos e instituciones nacionales de fomento), y la participación de los bancos e instituciones nacionales de fomento aumentará considerablemente, ya que a 31 de diciembre de 2017 había muchas operaciones de este tipo aprobadas en la fase de negociación.

72. Los Estados miembros mencionados cuentan con bancos nacionales de fomento que poseen el nivel de experiencia y sofisticación necesario para ejecutar productos financieros de mayor riesgo.

77. Véanse los comentarios al apartado 72, en los que se explica que las plataformas de inversión son productos que requieren capacidades técnicas más avanzadas que los productos tradicionales ofrecidos a los bancos e instituciones nacionales de fomento. Por lo tanto, no es sorprendente que la mayoría de los bancos e instituciones nacionales de fomento con más experiencia y más desarrollados estuvieran interesados en implantar estas estructuras junto con el BEI, abarcando un número considerable de Estados miembros (véase el comentario del apartado 78 a continuación).

78. A partir de octubre de 2018, las plataformas de inversión aprobadas abarcan 14 Estados miembros y cubren una variedad de sectores, incluidos los sectores digital, de medio ambiente, de transporte y de energía, y se presta especial atención a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de mediana capitalización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

80. Durante los tres primeros años de su ejecución, el FEIE ha contribuido con éxito a favorecer la inversión y la creación de empleo en la UE. El 17 de julio de 2018, el FEIE había ayudado a movilizar 334 800 millones EUR de inversión entre todos los Estados miembros. Dos tercios de los 334 800 millones EUR obtenidos proceden de fuentes privadas, lo que significa que el FEIE también ha cumplido su objetivo de movilizar la inversión privada. Además, se espera que unas 697 000 pymes se beneficien de la financiación del FEIE. El Departamento de Economía del BEI y el Centro Común de Investigación de la Comisión (CCI) estiman que las operaciones del FEIE ya han contribuido a más de 750 000 empleos, y se espera que la cifra aumente a 1,4 millones de empleos de aquí a 2020 con respecto a la hipótesis de referencia. Debido a su éxito, el FEIE se ha ampliado hasta finales de 2020 con vistas a alcanzar una inversión adicional de 500 000 millones EUR para esa fecha.

81. La Comisión y el BEI consideran que, como resultado de la introducción del FEIE, la mayoría de los demás instrumentos financieros se reforzaron considerablemente, en lugar de ser sustituidos. Asimismo, se reajustó el alcance de algunos de los instrumentos financieros existentes para reducir parte de los solapamientos observados con el FEIE.

Véanse también las respuestas de la Comisión al apartado 33.

Recomendación 1 - Promover el uso justificado de productos de mayor riesgo del BEI en el marco del FEIE

Como agente ejecutor del FEIE, el BEI acepta la recomendación.

Recomendación 2 - Fomentar la complementariedad entre los instrumentos financieros de la UE y las garantías presupuestarias de la UE

La Comisión acepta la recomendación y considera que esta recomendación ya ha sido atendida en las propuestas legislativas para el MFP posterior a 2020. Concretamente, la Comisión ha propuesto modernizar y mejorar los instrumentos de apoyo a la inversión de la UE de gestión centralizada. Se propone implantar todos los instrumentos de apoyo a la inversión, en el ámbito de las políticas internas de la UE, bajo un único Programa InvestEU, en el marco de cuatro ventanillas políticas distintas para garantizar la complementariedad. Esto mejoraría la complementariedad entre los distintos instrumentos de inversión de la UE al evitar duplicaciones y solapamientos.

Recomendación 3 - Mejorar la evaluación para determinar si posibles proyectos del FEIE podrían haberse financiado con otras fuentes

Como agente ejecutor del FEIE, el BEI acepta la recomendación y considera que ya ha sido aplicada para el FEIE 2.0.

En consonancia con las directrices de inversión, al desarrollar nuevos productos en el marco del FEIE, el BEI considera que tuvo en cuenta esta cuestión con vistas a proponer una amplia gama de productos que respondieran a las necesidades del mercado y al mismo tiempo fomentaran la inversión privada en proyectos, sin desplazar la financiación del sector privado. A nivel de operaciones, tras la entrada en vigor del Reglamento FEIE 2.0, el BEI ya ha incluido una evaluación cualitativa de la adicionalidad, así como de las deficiencias del mercado o las situaciones de inversión subóptimas (incluida la disponibilidad de fuentes complementarias y alternativas de financiación y sus términos y condiciones). El BEI articula esta evaluación de conformidad con los

requisitos mejorados del Reglamento FEIE en las propuestas presentadas al Comité de Inversiones. El BEI recuerda que el análisis del desplazamiento de otras fuentes de financiación tendría que demostrar la hipótesis de contraste real. Debido a la fragmentación del mercado financiero, demostrar la hipótesis de contraste es prácticamente imposible.

87. Las metodologías de cálculo del efecto multiplicador del FEIE prevén la eliminación de cualquier doble cómputo tan pronto como se identifique y que, en la fase aprobación, solo se tenga en cuenta el incremento de la inversión movilizada. En los casos revisados por el TCE, el BEI confirma que ajustó el doble cómputo en cuanto la información estuvo disponible de acuerdo con la metodología. La inversión movilizada refleja la mejor estimación de la inversión prevista en la economía real, y al concluirse los proyectos se revisan los importes reales. De ahí que, por definición, la inversión *ex ante* movilizada sea una estimación en el momento de la aprobación, no una sobrestimación o subestimación.

El nuevo Reglamento financiero (UE, Euratom) 2018/1046 define y aclara ambos conceptos; el efecto de apalancamiento y el efecto multiplicador.

Recomendación 4 - Mejorar la estimación de la inversión movilizada

La Comisión acepta la recomendación 4.a.

a) Para todos los instrumentos de apoyo a la inversión del próximo MFP, la Comisión ha propuesto un conjunto de indicadores coherente para la medición de los resultados previstos de conformidad con el Reglamento financiero. Es necesario que la metodología siga siendo aplicable, teniendo también en cuenta los costes y la carga administrativa para los beneficiarios finales, los intermediarios financieros, los socios que participan en la ejecución y la Comisión.

b) La Comisión y el BEI aceptan la recomendación 4.b y consideran que se aplicó con posterioridad a la auditoría del TCE.

A este respecto, en octubre de 2018, el Comité de Dirección del FEIE aprobó una versión actualizada de la metodología de cálculo del efecto multiplicador del FEIE del BEI. Además, en marzo de 2018 se actualizó la metodología de cálculo del efecto multiplicador del FEI-FEIE. Estas metodologías se aplican en la fase de aprobación, garantizando que solo se tenga en cuenta la inversión incremental movilizada para alcanzar el objetivo del FEIE. Las dos actualizaciones ya aprobadas aclaran el concepto de inversión incremental movilizada subvencionable estimada del FEIE, especialmente en referencia a la financiación posterior en el marco del FEIE y las coinversiones.

88. La concentración geográfica no se puede calcular únicamente sobre la base del volumen de operaciones de financiación firmadas en cada Estado miembro. Al analizar la concentración geográfica ha de tenerse en cuenta el tamaño de la economía y la población de cada Estado miembro.

La Comisión reconoce la importancia de la diversificación geográfica del FEIE. A este respecto, la Comisión y el BEI han ido implantando varias medidas para aumentar el equilibrio geográfico. Algunas de estas medidas son la mejora de la cooperación con los bancos nacionales de fomento, entre otras cosas, mediante la creación de plataformas de inversión y modelos de cooperación mejorados (por ejemplo, la plataforma «EIF-NPI Equity Platform») y la definición de un alcance local más específico, especialmente a través del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión.

Recomendación 5 - Mejorar la dispersión geográfica de las inversiones respaldadas por el FEIE

La Comisión y el BEI aceptan esta recomendación.

Equipo auditor

En estos informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios 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.

Esta auditoría de desempeño fue realizada por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Leo Brincat, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Romuald Kayibanda, jefe de Gabinete y Annette Farrugia, agregada de Gabinete; Ralph Otte, gerente principal; Gabriela-Elena Deica, jefa de tarea; Martin Puc, jefe de tarea; James McQuade, Mariya Zhekova, Mircea-Cristian Martinescu and Felipe Andrés Miguélez, auditores. Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



De izquierda a derecha: Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deica, Annette Farrugia, Leo Brincat, Martin Puc y Valérie Tempez-Erasmi.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	4.7.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	18.10.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	8.1.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	24.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1703-3 doi:10.2865/605555 QJ-AB-19-001-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1691-3 doi:10.2865/440404 QJ-AB-19-001-ES-Q

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) contribuye a la financiación de inversiones estratégicas en ámbitos clave como infraestructuras, investigación e innovación, educación, energías renovables y eficiencia energética. Actúa como una garantía presupuestaria de la UE concedida al Grupo BEI. El FEIE tiene por objeto permitir al BEI y al FEI facilitar financiación adicional a proyectos subvencionables de la UE y movilizar inversiones públicas y privadas adicionales para dichos proyectos. El Tribunal llegó a la conclusión de que el FEIE ayudó al BEI a proporcionar financiación de mayor riesgo para inversiones, financió numerosos proyectos de inversión que de otro modo no podrían haberse realizado, atrajo inversión pública y privada adicional para dichos proyectos y apoyó inversiones en muchos sectores de políticas de la UE. No obstante, el Tribunal constató que parte de la ayuda del FEIE simplemente sustituyó otra financiación del BEI y el FEI, que parte de la financiación se destinó a proyectos que podrían haber recurrido a otras fuentes de financiación privada o pública, que las estimaciones de la inversión adicional atraída por el FEIE a veces estaban sobrestimadas, y que la mayoría de las inversiones se efectuaron en algunos de los mayores Estados miembros de la Europa de los Quince que cuentan con bancos nacionales de fomento bien asentados.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2019.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.