

MEDIDAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA FRENTE AL PROBLEMA DE LA RESTRICCIÓN FINANCIERA DE LA PYME EN LA UE. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL CASO ESPAÑOL

INMACULADA ORDIALES HURTADO

Universidad Rey Juan Carlos
Departamento de Economía Aplicada II

RESUMEN

Resolver la restricción financiera a la que se están enfrentando las pymes en la actual crisis económica se ha convertido en una prioridad de política económica en la mayor parte de la UE. Esta restricción está resultando más grave en los países del sur de Europa, donde los problemas de solvencia de sus sistemas financieros y su mayor exposición al riesgo soberano han supuesto una mayor caída del volumen de crédito y unos mayores tipos de interés.

En el presente trabajo se recoge, una descripción teórica de los principales fallos de mercado que afectan a la financiación de la pyme. Se exponen las características generales del patrón de financiación de las pymes comunitarias, su evolución durante el periodo de expansión y de crisis. Y se identifica la existencia de una restricción específica sobre este tamaño empresarial, en concreto en España.

Tras enumerar las principales intervenciones públicas en algunos países de la UE a favor de la financiación de la pyme y analizar sus posibles resultados, se presenta el caso español, en el que se identifica la falta de medidas que exijan un mayor compromiso de las entidades financieras en la consecución de este objetivo de política económica.

I. Introducción

La crisis iniciada en 2008 ha tenido un grave impacto en el acceso a la financiación ajena del tejido empresarial, fundamentalmente para las pequeñas y medianas empresas. Las empresas han tenido que enfrentarse al debilitamiento de la demanda en un contexto de crisis caracterizada por la restricción crediticia y la falta de liquidez. No obstante, la sequía crediticia no ha afectado a todas las empresas comunitarias por igual, y cabría distinguir su impacto en función del tamaño empresarial, así como del país en el que residen.

El efecto que las dificultades financieras haya podido tener sobre la actividad de las pymes resulta de máximo interés si se tiene en cuenta que esta parte del tejido empresarial representa de media en la Unión Europea (UE) más del 99,8 por 100 de las empresas, emplea a más de dos tercios de los ocupados comunitarios y casi alcanza los dos tercios del valor añadido del conjunto de la Unión Europea (Comisión Europea 2012). Y, más aún, si se considera que la manera de financiar la actividad empresarial y el coste derivado de una determinada estructura del capital se encuentran entre los principales factores que influyen en la capacidad competitiva de las empresas.

Aunque durante la reciente crisis económica la restricción financiera de las pymes constituye uno de los principales problemas para los gestores de la política económica, cabe recordar, no obstante, que también en la etapa expansiva del ciclo la pyme ha accedido a la financiación ajena en peores condiciones que la gran empresa. En efecto, la estructura financiera de las pequeñas y medianas empresas difiere de la mantenida por las grandes compañías y las pymes deben hacer frente a problemas de financiación más serios que las empresas de mayor tamaño (BCE 2007).

En cualquier caso, durante el periodo 2008-2011, la diferencia en el acceso a la financiación ajena en función del tamaño empresarial ha sufrido cambios notables dado el marcado carácter financiero de la actual crisis económica. Además, el impacto de la crisis sobre el patrón de financiación empresarial ha resultado desigual en función del país que se considere.

El problema de acceso a la financiación para la pyme no es común a todos los países de la UE siendo más grave en los países del sur de Europa. Los mayores problemas de solvencia de sus sistemas financieros y su mayor exposición al riesgo soberano han

provocado una mayor caída del volumen agregado de crédito y mayores tipos de interés respecto a países como Alemania o Francia.

Los posibles fallos de mercado asociados a la restricción del crédito, junto a la destrucción del pequeño tejido empresarial y elevadas tasas de desempleo que se identifican en los países del sur de Europa justifican una intervención que facilite el acceso a la financiación de las pymes, tanto por parte de los gobiernos de los distintos países como por la de las instituciones comunitarias¹.

En el presente trabajo se recoge en primer lugar la descripción teórica de los principales fallos de mercado que afectan a la financiación de la pequeña y mediana empresa. En segundo lugar, se exponen las características generales del patrón de financiación de las pymes comunitarias y su evolución durante el periodo de expansión y de crisis, prestando especial atención a la evolución de la estructura de capital de las pymes españolas. En tercer lugar, se recogen las principales intervenciones públicas en algunos países de la UE a favor de la financiación del pequeño empresariado y se presentan algunos indicadores de los posibles resultados de estas políticas. Por último, se exponen las medidas de apoyo a la financiación de la pyme en España, concluyendo con una reseña a las mejores prácticas comunitarias de fomento del crédito de las entidades financieras.

II. Una descripción de los principales fallos de mercado que afectan a la financiación de la pequeña y mediana empresa

Una de las teorías más extendidas para explicar cómo las pequeñas y medianas empresas deciden su estructura de capital es la teoría de la jerarquización de las fuentes de financiación (*Pecking Order Hypothesis* (POH)) (Myers y Majluf 1984) en su versión adaptada a la pequeña empresa (Berger y Udell 1995) (Cressy y Oloffson 1997). Su principal proposición es que las pymes elegirán, en primer lugar, aquellas fuentes de financiación con las que poseen más margen de maniobra o independencia, es decir, la autofinanciación y el crédito comercial, dejando el crédito bancario y la ampliación de capital para una segunda fase. Bajo las hipótesis de la POH la decisión recae fundamentalmente en el lado de la demanda, como si se tomaran las decisiones bajo el supuesto de mercados financieros casi perfectos.

¹ La Comisión Europea ha manifestado en los últimos años su preocupación por el acceso de las pymes a la financiación (Comisión Europea 2011) (Comisión Europea 2013).

Sin embargo, la consideración de los costes de agencia y de los problemas de información asimétrica permite explicar las restricciones financieras a las que son sometidas las pequeñas y medianas empresas. Ambas imperfecciones afectan al correcto funcionamiento de los mercados financieros puesto que los suministradores de financiación tienen menos información, tanto sobre los proyectos a financiar, como sobre el comportamiento de la empresa o del empresario; esta evidencia empírica se traduce en la imposición de restricciones financieras para determinadas actividades empresariales. Algunos modelos teóricos explican este racionamiento del crédito por la existencia de problemas de información asimétrica *ex ante* (Stiglitz y Weiss 1981). Las entidades excluirán prioritariamente a las empresas de las que poseen menos información o que resultan más opacas, de modo que, teniendo en cuenta que las pymes suelen presentar una información financiera menos detallada y de peor calidad, es probable que sufran una exposición excesiva al racionamiento del crédito (Cieply y Grondin 1999).

Otros modelos parten de la existencia de problemas de información asimétrica *ex post* (Williamson 1986). La entidad no sabe cómo se va a comportar la empresa una vez que le es otorgado el crédito. Para evitar esta situación los bancos pueden llevar a cabo un seguimiento de la actividad empresarial (*monitoring*), que resultará rentable siempre y cuando el beneficio o margen que se obtenga por el crédito compense el coste de ese control. Además, las entidades tendrán en cuenta los costes legales que le puede suponer requerir por vía judicial los pagos a las empresas morosas. Tanto los costes de seguimiento o control de la actividad empresarial, como los costes legales son relativamente superiores en el caso de las pymes, circunstancias que pueden explicar su mayor exposición al racionamiento que las empresas de mayor tamaño. (Yan 1996)

Como respuesta a estas imperfecciones o fallos de mercado surge la denominada banca relacional, que trata de superar el problema de la información asimétrica e incompleta del prestatario a través de la obtención de información informal (*soft information*) por parte de la entidad sobre la pyme gracias a los numerosos y diferentes contactos que mantiene con ella en la provisión de productos financieros (Boot 2000). Además, esta información informal permite realizar una valoración de la evolución en el medio y largo plazo del negocio del cliente a través de sus relaciones con los proveedores, clientes, competidores o negocios vecinos. Desde el punto de vista de las pymes, el establecimiento de una relación bancaria puede generarle beneficios bajo la forma de

menores tipos de interés o mayor disponibilidad de fondos. Sin embargo en el medio o largo plazo pueden surgir problemas de “cautividad informativa” derivados del poder que otorga a las entidades el hecho de disponer de información exclusiva sobre sus clientes (Perez 2006)

En el caso de las pymes de nueva creación la restricción financiera suele ser más grave puesto que al factor tamaño se suma la inexistencia de historial crediticio o financiero de la nueva compañía.

Las entidades financieras desarrollaron, sobre todo en España, su actividad de banca relacional durante el periodo de expansión (Perez 2006). La crisis iniciada en 2008 ha traído consigo un grave deterioro del balance de las entidades crediticias, mayores exigencias en cuanto a la calidad de sus activos (préstamos) y un alto grado de incertidumbre y desconfianza que habrían afectado a los lazos relacionales que sustentaban en gran medida la financiación crediticia de las pymes.

Además, a medida que la crisis se generalizaba, la desconfianza que imperó en los mercados financieros en los primeros momentos se contagió al resto de las relaciones económicas y empresariales afectando, incluso, a otra de las fuentes principales de financiación de las pymes como es el crédito comercial.

III. Patrón de financiación de las pymes de la Unión Europea. Evolución durante el periodo 2000-2011

Las pequeñas empresas de los países de la Unión Europea comparten un patrón similar en cuanto a sus fuentes de financiación o estructura financiera. Por lo general, se observa (BCE 2007) que las pequeñas empresas comunitarias recurren en mayor medida a la financiación interna que las empresas de mayor tamaño, de ahí que el peso de los fondos propios en el capital de las pymes sea superior al que representan en el patrón de financiación de las grandes empresas.

Otro rasgo común de las pymes de la UE es el elevado peso del crédito de los bancos en la composición de la financiación ajena, tanto a largo, como, sobre todo, a corto plazo. De hecho, las grandes empresas presentan una relativamente mayor independencia de la financiación de las entidades de crédito, ya que pueden acceder a otras fuentes de financiación alternativas, principalmente a la procedente del acceso directo a los mercados de capitales.

Frente a las de menor tamaño, las grandes empresas acceden, por lo general, con mayor facilidad a la financiación ajena puesto que disponen de una mayor cantidad de activos que pueden actuar como colateral y porque se benefician de un mayor poder de negociación en los mercados financieros, de manera que les permite llevar a cabo una mayor diversificación de la fuentes de financiación ajustándolas mejor a sus necesidades económico-financieras en cada momento. Además, sus posibilidades de acceder directamente a los mercados de deuda les permiten crearse o construirse una cierta reputación frente a los mercados o a los analistas de riesgos, lo que en última instancia les facilita el acceso al crédito de las entidades financieras.

La mayor dependencia del crédito bancario y la mayor presencia de financiación ajena a corto plazo sitúan a las pymes en una posición de desventaja competitiva frente a las grandes empresas, y las hace especialmente vulnerables o sensibles a los problemas que puedan experimentar las entidades financieras.

Por otra parte, frente a las grandes compañías, las pymes europeas han recurrido, por lo general, más intensamente a la financiación ofrecida por los proveedores.

Esas diferencias en las condiciones y en la estructura de financiación de las pymes respecto a las grandes empresas se traducen, por lo general, en un menor acceso a la financiación ajena a largo plazo y en unas condiciones más exigentes en términos de activos colaterales, tipos de interés y periodos de amortización. (Cressy y Oloffson 1997) (Cuadro 1).

CUADRO 1

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICO FINANCIERA DE LAS PYMES Y LAS GRANDES EMPRESAS. INFORMACIÓN A PARTIR DE LOS ESTADOS CONTABLES

Menores ratios de activo fijo sobre el total de los activos. Esta diferencia podría explicarse por la especialización sectorial de la pequeña y mediana empresa, fundamentalmente, sesgada hacia el sector servicios que, por lo general, requiere una menor dotación de activo fijo. Asimismo, la menor presencia de activos fijos sobre el total puede deberse a las diferencias en las estrategias de crecimiento empresarial entre las pymes y las grandes compañías, puesto que en los casos de las empresas que inician la actividad (*Startups*), dadas las restricciones financieras a las que se enfrentan inicialmente, acceden normalmente con dimensiones por debajo de la óptima tratando de minimizar las inversiones iniciales en capital fijo y/o irrecuperable (*sunk costs*). Por otra parte, la necesidad de mantener un mayor ratio de activos líquidos puede responder, igualmente, a la mayor incertidumbre en la generación de flujos de caja recurrentes, por lo que mantiene una mayor proporción de efectivo, depósitos bancarios a la vista, etc.

Mayor proporción de la deuda comercial dentro de sus activos. Este aspecto pone de manifiesto una variable no contemplada en las aportaciones teóricas iniciales como es el escaso poder de mercado de la pequeña empresa, tanto en los mercados de bienes y servicios como en los mercados financieros. Las pymes encuentran mayores dificultades para exigir el pago de sus bienes y servicios sobre todo cuando sus clientes son grandes empresas. Asimismo, cuando las pymes son los clientes suelen exigírseles menores plazos para resolver sus pagos frente a la gran empresa.

Mayor ratio de deudas corrientes sobre el total de activos, siendo el crédito bancario a corto plazo la mayor parte de su financiación corriente. Esta característica se asocia al escaso potencial de crecimiento que, en general, reflejan las pequeñas empresas. Así sus solicitudes de financiación responden más bien a la cobertura de necesidades de capital circulante, y en menos ocasiones al deseo de expandir la empresa o de realizar proyectos de inversión. Se constata que la mayor parte de las pymes no desean crecer más allá de lo que se denomina la escala mínima eficiente, es decir, alcanzan el volumen de negocios mínimo que les permite sobrevivir en la industria. En ocasiones los empresarios, lejos de ser unos emprendedores dinámicos, estrategas y orientados al crecimiento, parecen buscar más bien un nivel de vida satisfactorio; lo que se ha definido como *the target income behaviour* y se identifica este conformismo con el pequeño empresariado.

Mayor dependencia de los beneficios no distribuidos a la hora de emprender nuevas operaciones de inversión, como resulta natural en un entorno de información asimétrica y de cortos historiales crediticios para las pequeñas empresas emprendedoras. Además, la menor disponibilidad de financiación se puede explicar igualmente porque, en su mayoría, las empresas están involucradas en lo que se denomina “experiencia de aprendizaje”, circunstancia que determina que existan mayores riesgos asociados a sus proyectos de inversión.

La mayor parte de la financiación adicional requerida la obtienen a través del crédito bancario y recurren poco o nada a la ampliación de capital, y ello a pesar de que presentan, en general, un mayor riesgo financiero teniendo en cuenta que poseen ratios mayor de deuda vs. capital y mayores probabilidades de impago.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Cressy y Oloffson 1997)

No obstante, estas generalidades sobre la estructura económica financiera de las pymes comunitarias apuntadas por Cressy y Oloffson a finales de los noventa podrían haber experimentado algunos cambios durante los años de expansión económica y sobre todo tras el inicio de la crisis en 2008. Además, un análisis pormenorizado comparado de la estructura financiera de las pymes anuncia la existencia de diferencias significativas entre Estados miembros.

III.1 Evolución de la estructura de capital de las pymes de la UE durante el periodo 2001-2011. Análisis comparado

Desde el inicio de la crisis, la evolución seguida por la estructura del pasivo de las pymes difiere mucho entre los Estados miembros de la UE. En concreto, se observa una trayectoria notablemente diferencial del patrón de financiación de las pymes españolas, poniendo de manifiesto ciertas características propias del entorno empresarial y de los mercados financieros españoles en el contexto de la crisis económica actual.

Para llevar a cabo el análisis comparado de las diferencias en la evolución en el patrón de financiación de las pymes en los distintos países de la Unión Europea se recurre a la base de datos BACH (*Bank for the Account of Companies Harmonised*), en cuyo proyecto actualmente participan las centrales de balances de Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Polonia, Portugal y República Checa. La base de datos BACH contiene las estadísticas de las cuentas anuales armonizadas de las sociedades no financieras remitidas por las centrales de balances nacionales (Banco de Francia s.f.).

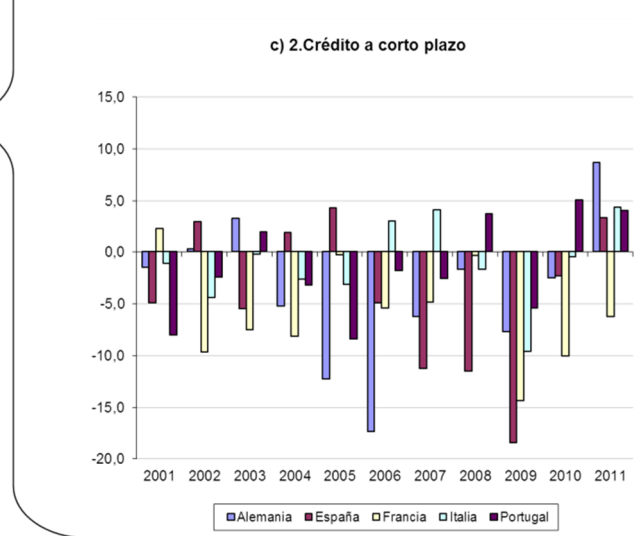
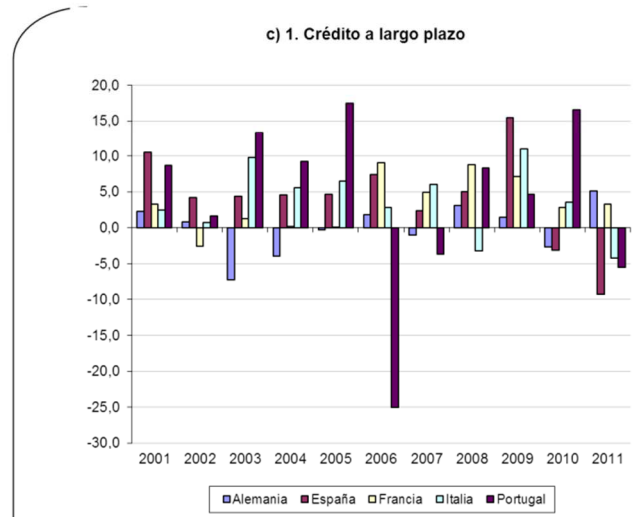
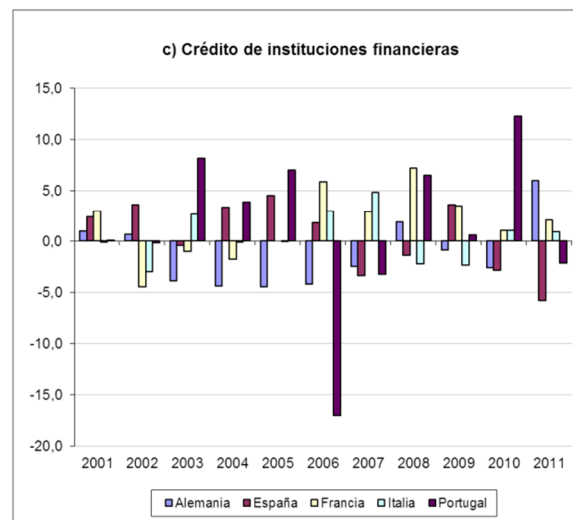
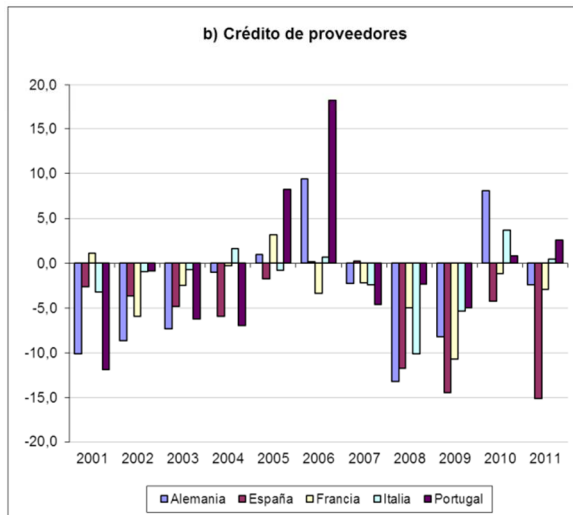
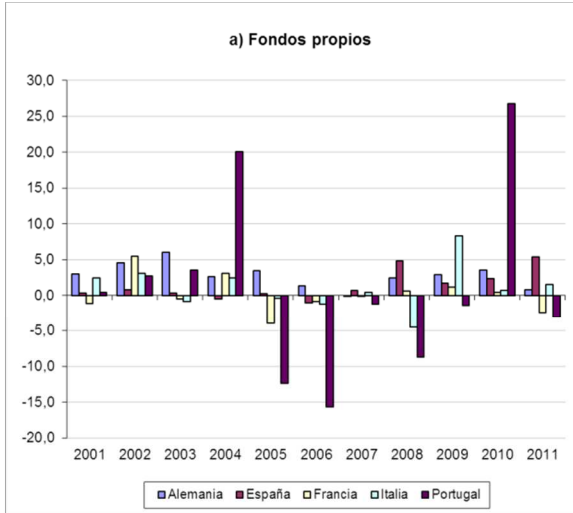
Esta base de datos permite realizar comparaciones entre países y ofrece datos anuales agregados. Pero la información no resulta apropiada para llevar a cabo comparaciones de nivel puesto que existen importantes diferencias en las fuentes estadísticas que la nutren, así como en la composición de las encuestas o la representatividad de la muestra, aún así, permite la comparación de tendencias². De hecho, persisten importantes diferencias en el ámbito contable y fiscal por la dispar aplicación de la Directiva IV³ en los Estados miembros de la UE (Banco de España 2011).

² Esta limitación dificulta la interpretación de las tasas de variación de los diferentes componentes de la estructura de capital, puesto que no permite distinguir si los cambios se han producido por variaciones absolutas de la magnitud considerada o por variaciones del resto de variables que participan en la estructura del capital.

³ Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad. Esta Directiva ha sufrido sucesivas modificaciones, la última en 2009.

GRÁFICO 1
**EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES RÚBRICAS DE LA ESTRUCTURA DEL CAPITAL DE
 LAS PYMES 2001-2011**

(tasas de variación media anual de su peso en la estructura, %)



Fuente: Elaborado a partir de BACH-ESD

Se presenta, a continuación, una comparación de los cambios o variaciones experimentados por las variables relevantes. Al no cotejar los valores absolutos se superarían los problemas y las limitaciones ocasionados por las diferencias metodológicas o prácticas contables.

- La importancia de los **fondos propios** dentro de la estructura del capital de las pymes manifiesta un comportamiento diferencial entre los Estados miembros considerados. Así, en países como Francia o Portugal, se ha mantenido más o menos igual durante toda la década, aunque con una mayor volatilidad en Portugal; esa misma volatilidad caracteriza la evolución de los recursos propios de las pymes en Italia. En Alemania y en España, por su parte, se observa un aumento del peso de los fondos propios a lo largo del periodo considerado, aunque en Alemania el avance ha sido más intenso que en el caso español hasta el ejercicio 2007. Desde el estallido de la crisis la participación de los fondos propios en el capital de las empresas de pequeña dimensión españolas ha aumentado, llegando a protagonizar el mayor crecimiento en 2008 y 2011. (Gráfico 1)
- El **crédito de proveedores** ha disminuido su peso en la estructura del capital de las pymes de prácticamente todos los Estados miembros. En concreto, en España, reduce su peso de manera considerable desde 2008, destacando un descenso superior al 15 por 100 en 2011. Desde el inicio de la crisis, se observa que el crédito de proveedores ha actuado, por lo general, de modo procíclico, evolución que resulta paradójica teniendo en cuenta que el crédito comercial solía aumentar su peso como medio de financiación ajena en periodos de mayor restricción financiera. (Hernandez del Cos y Hernando 1998)
- Pero quizás uno de los aspectos más interesante a considerar respecto al patrón de financiación de las pymes europeas, dado que es la principal fuente de financiación ajena del pequeño empresariado, es la importancia del peso del **crédito de las instituciones financieras** y su evolución tras el inicio de la crisis. Solamente en el caso español se observa un marcado carácter procíclico del peso del crédito de las entidades financieras en la estructura de capital de las pymes, con la salvedad del ejercicio 2009. España es el único país que reduce la

participación de esta rúbrica tanto en 2010 como en 2011, principalmente por la pérdida de peso del crédito a largo plazo de las entidades.

Para el resto de economías analizadas, el peso del crédito de las entidades sobre el capital de las pymes manifestó tendencias dispares. Así, en Alemania, el crédito de las entidades financieras ha venido perdiendo peso a lo largo del periodo considerado incluso durante el periodo de expansión, fundamentalmente por la menor presencia en el capital de las pymes del crédito a corto plazo; sin embargo, destaca que desde el inicio de la crisis el crédito a largo plazo no se reduce tanto, llegando incluso a aumentar en los ejercicios 2008 y 2011. Por su parte, en Francia se observa que el crédito de las entidades financieras gana peso en la estructura de capital de las pymes desde 2005, sobre todo por la mayor presencia del crédito a largo plazo que no ha dejado de aumentar desde 2003.

En 2011, el peso del crédito financiero a corto plazo aumentó en todos los países salvo en Francia. Este tipo de financiación a corto plazo es esencial para mantener el ejercicio normal de la actividad empresarial, sin que se produzcan problemas de liquidez en el sistema que pudieran derivar en problemas de solvencia que afectaran al conjunto del sistema económico y financiero (Consejo Económico y Social de España 2012)

- Finalmente, y aunque su participación en el total del capital de las pymes es muy reducido, cabe hacer una breve mención a la evolución seguida por las **deudas diferidas con la Administración pública y otras deudas por periodificación**, puesto que en España el peso de esta fuente de financiación en la estructura del capital de las pymes aumentó más de un 200 por 100 en 2008, y desde entonces ha seguido aumentando aunque a un ritmo más moderado. En ningún otro caso de los países de nuestro entorno la evolución es tan intensa.

En resumen, en España se observa que tras el inicio de la crisis la estructura del capital de las pymes presenta un mayor peso de los fondos propios y de las deudas periodificadas y con la Administración, mientras que el resto de fondos ajenos reducen su peso en la estructura del capital. Estas son las fuentes de financiación que han ganado peso para hacer frente tanto a la restricción crediticia ejercida por las entidades financieras desde 2008 en España como a la crisis de confianza que ha afectado a todos

los sectores institucionales y que ha desembocado en un fuerte descenso del crédito comercial.

Por lo general, se observa que desde el inicio de la crisis las pymes comunitarias han visto aumentar el peso de los fondos propios en su patrón de financiación como resultado de la restricción crediticia que ha afectado a los mercados financieros. También de manera generalizada han recurrido en menor proporción al crédito de los proveedores como medio de financiar su actividad corriente.

Sin embargo, respecto a la evolución del crédito de las entidades financieras, el comportamiento no ha sido homogéneo, y se observan diferencias significativas entre las pymes de los países más afectados por la crisis de la deuda soberana y el resto. En 2011, mientras que el crédito a largo plazo aumentaba su peso en el pasivo de las pymes de las economías no afectadas por dicha crisis, en los países del sur y, especialmente en España, se reduce ostensiblemente.

El crédito financiero a corto plazo redujo su peso como medio de financiación para las pymes en todos los países; sin embargo, en 2011, se observa un cambio de tendencia en todos los Estados miembros analizados lo que supone una relativa recuperación de la financiación corriente de la actividad de las pymes.

La necesidad de acudir a constantes refinanciaciones o renovaciones de los créditos otorga una mayor inestabilidad al pasivo de las pymes, afectando sin duda a sus proyectos empresariales de largo plazo. De ahí el interés de que la financiación ajena a largo plazo tenga una mayor presencia en el capital de las pymes.

En ocasiones se ha llegado a calificar la situación descrita de restricción o exclusión financiera. Sin embargo, para poder llegar a clasificarla así, las pymes deberían revelar si cuando han tratado de obtener un crédito, éste se les ha denegado o se les ha aplicado unas condiciones disuasorias⁴.

El estudio de las diferencias en la estructura de financiación de las pymes de la Unión Europea no indica por sí solo la existencia de dificultades para lograr la financiación de la actividad. Las diferentes estructuras de capital simplemente ofrecen una imagen de

⁴ Por lo general, para determinar la existencia o no de restricción financiera empresarial se acude fundamentalmente a información que ofrecen las empresas que demandan financiación. Existen dos tipos de información (BCE 2007), por un lado, la procedente de las diferentes encuestas que tratan el tema, tanto comunitarias o supranacionales (BCE, OCDE o Comisión Europea) como las propias de cada estado miembro, y por otro lado, a estudios o análisis empíricos basado en información empresarial individual, imposible de utilizar para el caso de las pymes.

las decisiones financieras tomadas por parte de las empresas, en este caso por parte de las pymes, y su reflejo en sus balances de situación (BCE 2007).

III. 2 Análisis de los resultados de las principales encuestas sobre financiación a pymes en la UE

La existencia de limitaciones a la financiación empresarial es una cuestión empírica sobre la que no se ha alcanzado un consenso ni en cuanto a sus determinantes ni incluso sobre su definición (BCE 2007). Para identificar esas limitaciones se recurre en este trabajo a aquellas encuestas más actualizadas que indagan sobre las restricciones en la financiación empresarial.

Desde 2009, el BCE lleva a cabo de manera sistemática una encuesta sobre el acceso a la financiación de las pymes⁵. Desde entonces hasta ahora, los resultados revelan que la mayor preocupación de las pymes comunitarias es la de encontrar clientes, como corresponde a un periodo de crisis.

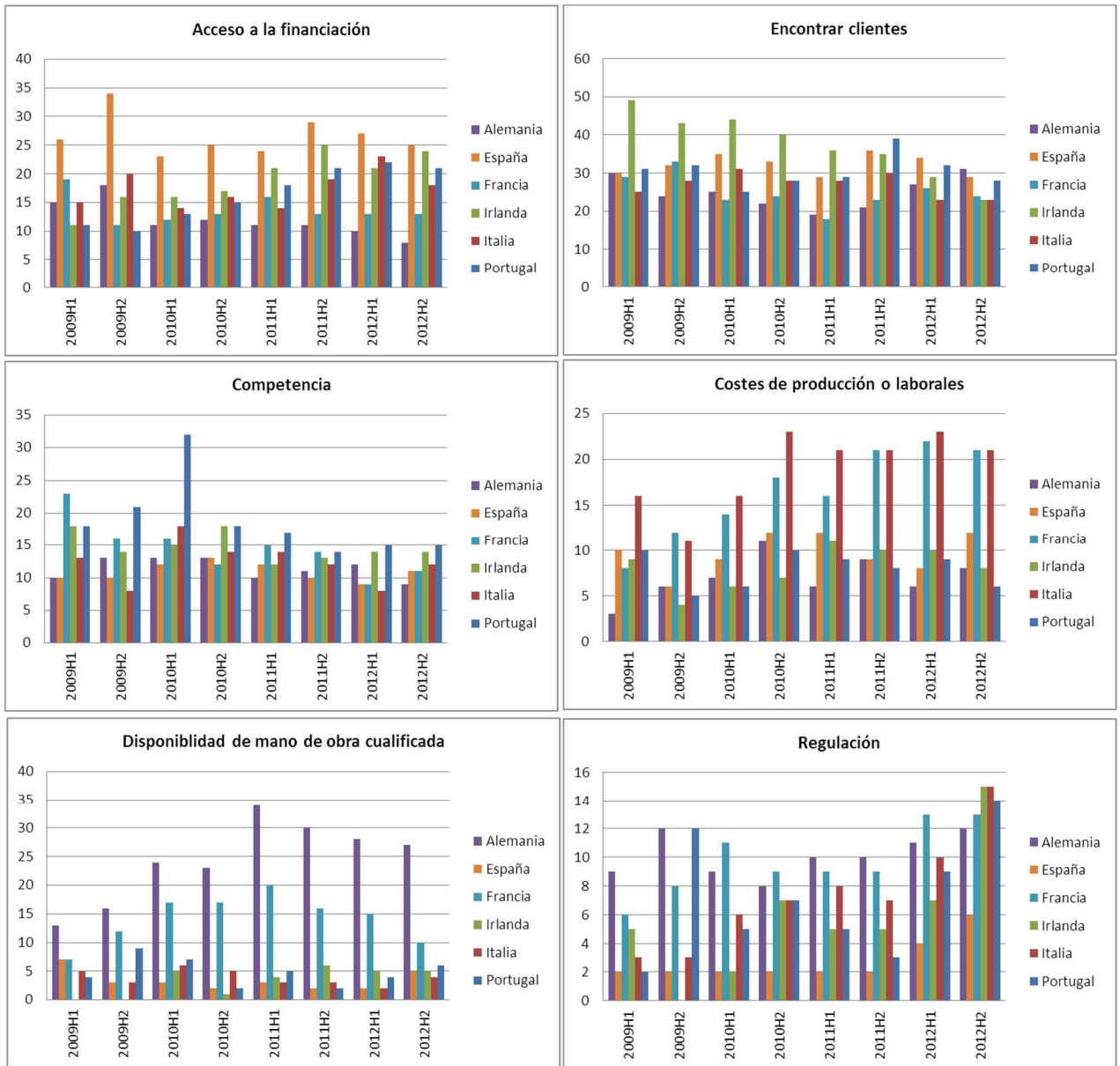
Pero al analizar las respuestas a la pregunta concreta de si consideran problemáticas las dificultades a la hora de acceder a la financiación ajena, las pymes españolas, en mayor porcentaje que sus homólogas comunitarias, responden que, efectivamente, el acceso a la financiación ajena es un problema en el desarrollo de su actividad empresarial (Gráfico 2).

⁵ Desde 2008, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo colaboran en la elaboración de la encuesta sobre acceso a la financiación de la pymes, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area* (SAFE) (BCE s.f.). La encuesta cubre todos los tamaños empresariales y ofrece una evidencia sobre las condiciones a las que se enfrentan las pymes en su acceso a la financiación comparadas con las grandes empresas. La primera encuesta se llevó a cabo en Junio-julio de 2009 y se realiza cada seis meses para tener una visión más ajustada a la realidad de las condiciones de acceso a la financiación de las pymes comunitarias.

GRÁFICO 2

PRINCIPAL PROBLEMA AL QUE SE ENFRENTAN LAS PYMES 2009-2012

(% sobre el peso total respuestas=100)



Fuente: Elaboración a partir de Banco Central Europeo, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area* (SAFE) (BCE s.f.)

No obstante, los resultados de las encuestas hay que tratarlos con la suficiente cautela (BCE 2007) sobre todo porque podrían estar revelando un deterioro de las condiciones generales de financiación. Para determinar la existencia de una restricción específica sobre las pymes habrá que analizar, entonces, las respuestas de las pymes frente a las de las grandes empresas. Sin embargo, también hay que puntualizar que las grandes

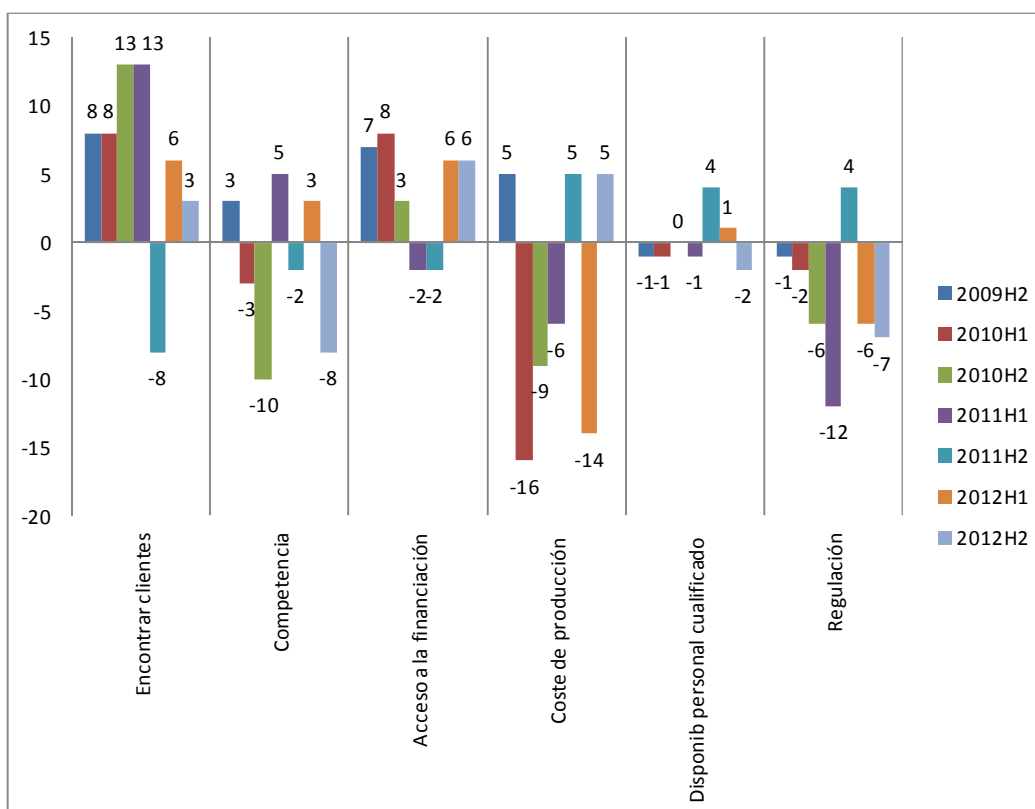
compañías suelen acudir directamente a los mercados financieros ante restricciones de alguna fuente de financiación (como podría ser el crédito bancario).

Comparando las respuestas de ambos tamaños empresariales en el caso español se observa que, en efecto, las pymes españolas revelan estar relativamente más preocupada que las grandes empresas en cuanto a sus problemas para acceder a financiación⁶. Esta evidencia podría indicar en España una mayor restricción financiera para la pyme que para la media del conjunto del tejido empresarial. (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

DIFERENCIA ENTRE PYMES Y GRANDES EMPRESAS ESPAÑOLAS SOBRE EL PRINCIPAL PROBLEMA AL QUE SE ENFRENTAN, 2009-2012

(Diferencia en puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración a partir de Banco Central Europeo, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area* (SAFE) (BCE s.f.)

La encuesta del BCE ofrece información sobre la disponibilidad del crédito bancario, el cual depende de varios factores como la situación económica general, la situación

⁶ Sin embargo cabe subrayar que durante 2011 las grandes empresas mostraron una mayor preocupación

concreta de la empresa y la actitud de los bancos respecto a su política crediticia (Maudos 2013).

La encuesta del Banco Central Europeo sobre acceso a la financiación de la pequeña y mediana empresa en la zona euro revela una caída en la disponibilidad de préstamos bancarios y un endurecimiento de las condiciones de los mismos (Anexo 1 y Anexo 2) sobre todo en los países del sur de Europa y que, en el caso español sería coherente con la restricción diferenciada del sistema financiero español y con un descenso de la calidad crediticia de las pymes mayor que el experimentado por las empresas de mayor tamaño (Banco de España 2013).

Estas diferencias se pueden aproximar desde el lado de la oferta con la encuesta de financiación bancaria que realizan los bancos centrales del área euro a las entidades de crédito de sus territorios. En el caso español, esta encuesta la realiza el Banco de España y en ella participan diez instituciones financieras, las cuales ofrecen información sobre la evolución de las condiciones de oferta y de demanda del crédito trimestre a trimestre. Desde el inicio de la crisis la encuesta ha incluido varias preguntas *ad hoc* atendiendo a las dificultades específicas identificadas sobre los mercados financieros. En concreto, una relativa a la capacidad de las entidades para acceder a los mercados de financiación, tanto mayorista como la disponibilidad de recursos minoristas, otra sobre las implicaciones que la deuda soberana hubiera podido tener sobre la financiación, la política crediticia y los márgenes de las entidades y, finalmente, otra sobre la incidencia de la introducción de Basilea III⁷ o de la Directiva de requerimientos de capital IV sobre el volumen de activos y recursos propios. (Banco de España 2011).

En las sucesivas encuestas, las propias entidades confirman que existe una restricción a la financiación de la pyme que responde según los oferentes de fondos a problemas de solvencia del pequeño empresariado, es decir, a las propias dificultades de los negocios y a los débiles resultados empresariales. Bien es cierto que, tras casi seis años de crisis económica y financiera caracterizada por la caída de la demanda interna en los países de la UE, el deterioro de los resultados empresariales resulta evidente, y más en el caso de las pymes cuya actividad se concentra, por lo general, en el mercado doméstico. Estos peores resultados justificarían en cierta medida la restricción financiera ejercida sobre el

⁷ Basilea III entrará en vigor en 2014 (aunque con un calendario de transición que dura hasta 2019), sin embargo las entidades habían empezado a adaptarse incluso desde la aprobación por parte del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de las nuevas normas de capital en diciembre de 2010.

pequeño empresariado. Sin embargo, hay que subrayar que la restricción financiera se viene ejerciendo desde el inicio de la crisis, y que de hecho, ha podido coadyuvar al deterioro de los resultados empresariales.

En definitiva, los resultados de las encuestas de opinión sobre el acceso a la financiación, tanto las realizadas por el lado de la oferta como las que atienden al lado de la demanda, sugieren que en España las pymes han accedido con mayor dificultad al crédito de las entidades financieras en el contexto actual de crisis económica.

IV. Medidas de intervención pública para resolver el problema de la restricción financiera de la pequeña y mediana empresa en la UE

Resolver la restricción financiera a la que se están enfrentando las pymes en la actual crisis económica se ha convertido en una prioridad de política económica para la mayor parte de los Estados miembros, sin embargo, ni las medidas implementadas para resolver la cuestión, ni la velocidad de reacción ante la problemática han sido igual en todos los países de la UE. Ambas circunstancias podrían ser determinantes a la hora de explicar las diferencias que se identifican en el acceso de las pymes a la financiación ajena en los distintos Estados miembros.

De hecho, se observa que el acceso a la financiación no es un problema de la misma gravedad en los países de la UE. Su incidencia ha sido mayor en los países del sur de Europa e Irlanda. En estas economías el volumen del crédito ha experimentado una caída mayor y se registran unos tipos de interés más elevados. (Darvas 2013)

El mayor impacto de la vertiente financiera de la crisis en estos países responde a una serie de desequilibrios acumulados durante el periodo de expansión. El más significativo ha sido el excesivo endeudamiento del sector privado, principalmente del sector empresarial y, más en concreto, de las actividades relacionadas con la burbuja inmobiliaria. Este desequilibrio podría explicar parte de la restricción crediticia actual puesto que, en primera instancia, se necesitaría desapalancar la actividad productiva.

Sin embargo, parece ser que las dificultades a las que se enfrentan las entidades financieras de las economías del sur son el factor que mejor explica la mayor restricción crediticia. La necesidad de reequilibrar sus balances y reducir su exposición al crédito inmobiliario, las mayores exigencias en cuanto a la calidad de sus activos y la reestructuración de los sistemas financieros en algunas de las economías han provocado

que las entidades de crédito sean mucho más conservadoras en cuanto a sus políticas crediticias. (Consejo Económico y Social de España 2012)

Además, las tensiones vividas en los mercados de deuda soberana, que también ha sido característica común a las economías de los países del sur de la UE, han provocado considerables aumentos de los tipos de interés que se han trasladado a las operaciones activas de las entidades de crédito.

A pesar de compartir las tensiones y dificultades de los mercados financieros, la sensibilidad de las autoridades de los países indicados sobre el problema de la financiación de la pequeña y mediana empresa ha sido distinta.

De hecho, una de las diferencias entre Estados miembros es, por un lado, la celeridad en la identificación del problema y, por otro, la existencia o no de una estrategia programada de las intervenciones. Respecto a esto último, en algunas economías las intervenciones parecen haberse diseñado más como solución a problemas puntuales, o carencias identificadas en un momento determinado del tiempo, que como una estrategia política de más largo plazo.

A continuación se describen las intervenciones que, a favor de la financiación de las pymes, se han implementado en algunos países de la UE, para más adelante, tratar de evaluar la efectividad de las medidas en el logro del objetivo de mejorar el acceso a la financiación de las pymes.

La falta de una planificación estratégica de las intervenciones que defina y cuantifique los objetivos a alcanzar y que vaya acompañada de una batería de medidas coherentes entre sí, dificulta la evaluación de sus resultados. Se trata por tanto de llevar a cabo una descripción de las tendencias observadas en determinadas variables que responderían a la existencia de políticas de apoyo financiero a las pymes en los diferentes Estados miembros. Finalmente, se analizará el caso español dada su singularidad.

IV.1. Principales medidas en los países de la UE

Los gobiernos de los diferentes países de la UE han optado por varias medidas de intervención. La más extendida en todos ellos han sido los programas de garantías de préstamo (OCDE 2013). Prácticamente todos los países mejoraron sus programas de garantías de préstamos, aumentando los fondos de dichos programas y el porcentaje de

participación en los créditos garantizados, ampliando además el espectro de tipo de empresas elegible para ser beneficiaria de estos programas.

Más allá de reforzar los esquemas de garantías de préstamo se utilizaron otros instrumentos con el objetivo de facilitar la financiación de las pequeñas y medianas empresas; desde préstamos directos a pymes, microcréditos, garantías de exportación, subvenciones de los tipos de interés o beneficios fiscales para actividades de capital riesgo o para inversores privados.

Además, las medidas aprobadas a lo largo y ancho de la UE suponen muy diferentes esfuerzos presupuestarios, algunas implican un coste significativo, como los préstamos directos o las garantías de préstamos, otras son neutrales, como los objetivos de préstamos a pymes para los bancos o los códigos de conducta y, finalmente, algunas ofrecen costes negativos, como los depósitos de los bancos en sus bancos centrales a tipos de interés negativos. (OCDE 2013)

En el Cuadro 2 se recogen en qué medida los países objeto de análisis realizaron mejoras sustantivas durante los últimos ejercicios. En concreto, España concentró los esfuerzos en las medidas de ayuda directa y en potenciar la desintermediación y el acceso a los mercados de capitales del pequeño empresariado.

Sin embargo, se observa que en el caso español no se han diseñado medidas que comprometan más a las entidades de crédito en la recuperación del flujo de financiación a favor de las pymes. Esta circunstancia merece especial atención puesto que las pymes españolas son las que han expresado sentir relativamente más que sus homólogas europeas la restricción crediticia de las entidades.

CUADRO 2

**MEJORAS O NUEVAS INICIATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA FACILITAR EL
ACCESO DE LAS PYMES A LA FINANCIACIÓN. 2007-2011**

Intervención directa	Préstamos directos	España
	Garantías públicas/ cofinanciación	España, Francia, Italia, Irlanda
	Tipos subvencionados	España, Portugal
	Deducciones fiscales/diferimientos	Francia, Irlanda, Italia, España
Intervención indirecta	Fomento de la renta variable y de la renta fija o de inversores privados	España, Francia
Medidas específicas sobre entidades financieras	Del tipo código de conducta	Irlanda
	Del tipo mediación del crédito u objetivo de préstamo a pymes	España(*), Francia, Irlanda

Fuente: Elaborado a partir de (OCDE 2013) y (Comisión Europea 2012).

(*): En España la mediación del crédito siguiendo los criterios de la OCDE solamente estuvieron vigentes durante los ejercicios 2010 y 2011

Las autoridades irlandesas parecen mostrar una especial sensibilidad al problema del acceso a la financiación de sus pymes. Las medidas se concentraron en la intervención directa del Estado y en las diseñadas específicamente para fomentar el crédito de las entidades financieras privadas a favor de las pymes.

Portugal e Italia, que comparten con Irlanda y España los problemas financieros derivados de la crisis de la deuda, sólo mejoran sus medidas de intervención directa; el primero a través de subvencionar los tipos de interés de los créditos al pequeño empresariado y el segundo a través de incentivar los esquemas de garantías públicas y con la introducción o mejora del tratamiento fiscal de las pymes.

Francia, por su parte, ha aplicado todo tipo de medidas mereciendo especial atención la relativa a la mediación del crédito, cuyo funcionamiento y resultados se exponen brevemente más adelante.

IV.2. Eficacia de las medidas para mejorar el acceso a la financiación de las pymes en la UE. Periodo 2007-2011

Aunque la evaluación de las medidas a favor de la financiación de las pymes se enfrenta al problema de la escasa información homogénea existente al respecto⁸, se trata, a continuación, de realizar una evaluación descriptiva de las medidas adoptadas por algunos socios comunitarios, partiendo de que el objetivo de estas intervenciones es mejorar el acceso a la financiación ajena de las pequeñas y medianas empresas.

Para ello se recurre a la información más homogénea de que ofrece la OCDE en su *Scoreboard sobre financiación de pymes 2013* (OCDE 2013) y a la procedente de la base de datos de la central de balances BACH-ESD (Banco de Francia s.f.), anteriormente descrita, donde ya se realiza un esfuerzo de armonización a la hora de recopilar información sobre la estructura financiera y resultados empresariales en algunos países de la UE. Las limitaciones estadísticas, sobre todo la de esta última fuente de información, obligan a reducir el número de países analizados a seis: Alemania, España, Francia, Irlanda⁹, Italia y Portugal.

En el Cuadro 3 se recogen los efectos esperados sobre cada uno de los indicadores de las medidas anteriormente expuestas. De modo que, la participación del crédito de las pymes sobre el crédito total aumentaría con las medidas de intervención directa como los préstamos directos, microcréditos o garantías y los tipos subvencionados. Este resultado también se espera en el caso de las medidas específicas sobre las entidades de crédito, como los códigos de conducta, la mediación del crédito o las ratios objetivo de préstamos a pymes. Además, todas estas medidas supondrán un aumento de la participación del crédito de las entidades financieras en la estructura de capital de las pymes.

Se esperaría una caída de los tipos de interés soportados por las pymes y una reducción de la diferencia o margen con los tipos que se aplican a los préstamos de las grandes empresas en aquellas medidas que subvencionan los tipos de interés o las que establecen código de conducta a las entidades financieras.

⁸ De hecho, parece que en este ámbito existe un amplio margen de maniobra de mejora para poder llevar a cabo seguimiento o evaluaciones de eficiencia de costes de las medidas aprobadas para mejorar la financiación de las pequeñas y medianas empresas. (OCDE 2013)

⁹ Irlanda no participa en la base de datos BACH-ESD pero se ha incluido en el análisis por compartir con España, Italia y Portugal los problemas derivados de un sistema financiero debilitado por la crisis y de su exposición al riesgo soberano. Además, porque ha puesto en marcha iniciativas para favorecer el acceso a la financiación de las pymes que pueden ser consideradas ejemplos de buenas prácticas.

Todas las medidas, salvo el fomento de la renta variable o el de los inversores privados cuando estos participan en el capital de la empresa, tendrán un efecto positivo sobre el peso de los fondos ajenos en la estructura de capital de las pymes.

Las medidas de fomento de la renta fija y la participación de inversores privados bajo la forma de inversores en deuda empresarial supondrán un aumento del peso de la partida de “Otras deudas” en la estructura de capital de las pymes.

CUADRO 3

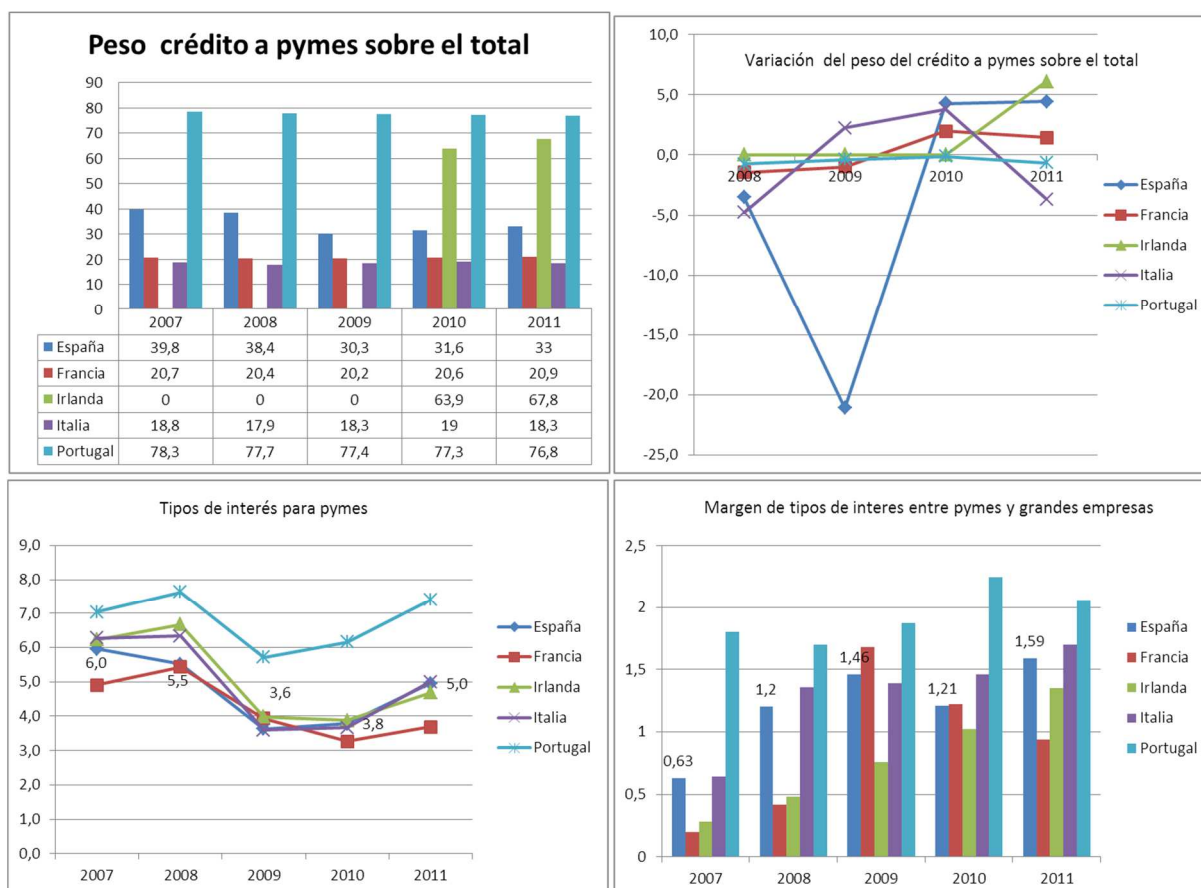
MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MEJORAR EL ACCESO DE LAS PYMES A LA FINANCIACIÓN E INDICADORES DE RESULTADOS.

					Variación del peso sobre la estructura del capital de las pymes		
		Créditos a pymes/total crédito	Tipo de interés para pymes	Margen de tipos de interés entre pymes y grandes empresas	De los fondos ajenos	Del crédito	De la financiación ajena con coste explícito distinta del crédito
Intervención directa	Créditos públicos	↑			↑	↑	
	Garantías públicas/cofinanciación	↑			↑	↑	
	Tipos subvencionados	↑	↓	↓	↑	↑	
	Facilidades fiscales				↑		
Intervención indirecta	Fomento de la renta variable.				↓		
	Fomento de la renta fija o de inversores privados				↑		↑
Medidas específicas sobre entidades financieras	Del tipo código de conducta	↑	↓	↓	↑	↑	
	Del tipo mediación del crédito u objetivo de préstamo a pymes	↑			↑	↑	

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a los indicadores de resultados, tras tocar fondo en 2009, se observa que en la mayor parte de los países el crédito a las pequeñas y medianas empresas ha aumentado su participación en el crédito total de las entidades, salvo en Italia y en Portugal, que siguen una pauta diferente. La mejora registrada en el caso español es destacable. No obstante, este indicador procedente del Scoreboard de la OCDE hay que interpretarlo con cautela puesto que, por ejemplo, en el caso español, ambas variables, crédito a pymes y crédito total, son variables flujo frente al resto de países que son stock. De hecho, en el Gráfico 4 se observa que el crédito de las entidades pierde peso en la estructura de capital de las pymes, lo cual es más coherente con los resultados de la encuesta de acceso a la financiación del Banco Central Europeo.

GRÁFICO 4
INDICADORES DE RESULTADOS (1)



Fuente: OCDE, Scoreboard 2013

Por lo general se observa una caída de los tipos de interés en la mayor parte de los países, con un ligero repunte para todos ellos en 2011, revelando las presiones que la crisis de la deuda soberana ejerció sobre el precio de los créditos. No obstante, este

descenso no contribuyó a reducir el diferencial entre los tipos que soportan las pymes y el de las grandes empresas (Gráfico 4). En la mayor parte de países ese diferencial se amplió, lo que podría indicar que las grandes empresas, ante la restricción crediticia ejercida por las entidades financieras habrían acudido a la financiación directa en los mercados financieros. Ese mayor margen de maniobra suele saldarse con unos tipos de interés más bajos para este tamaño empresarial.

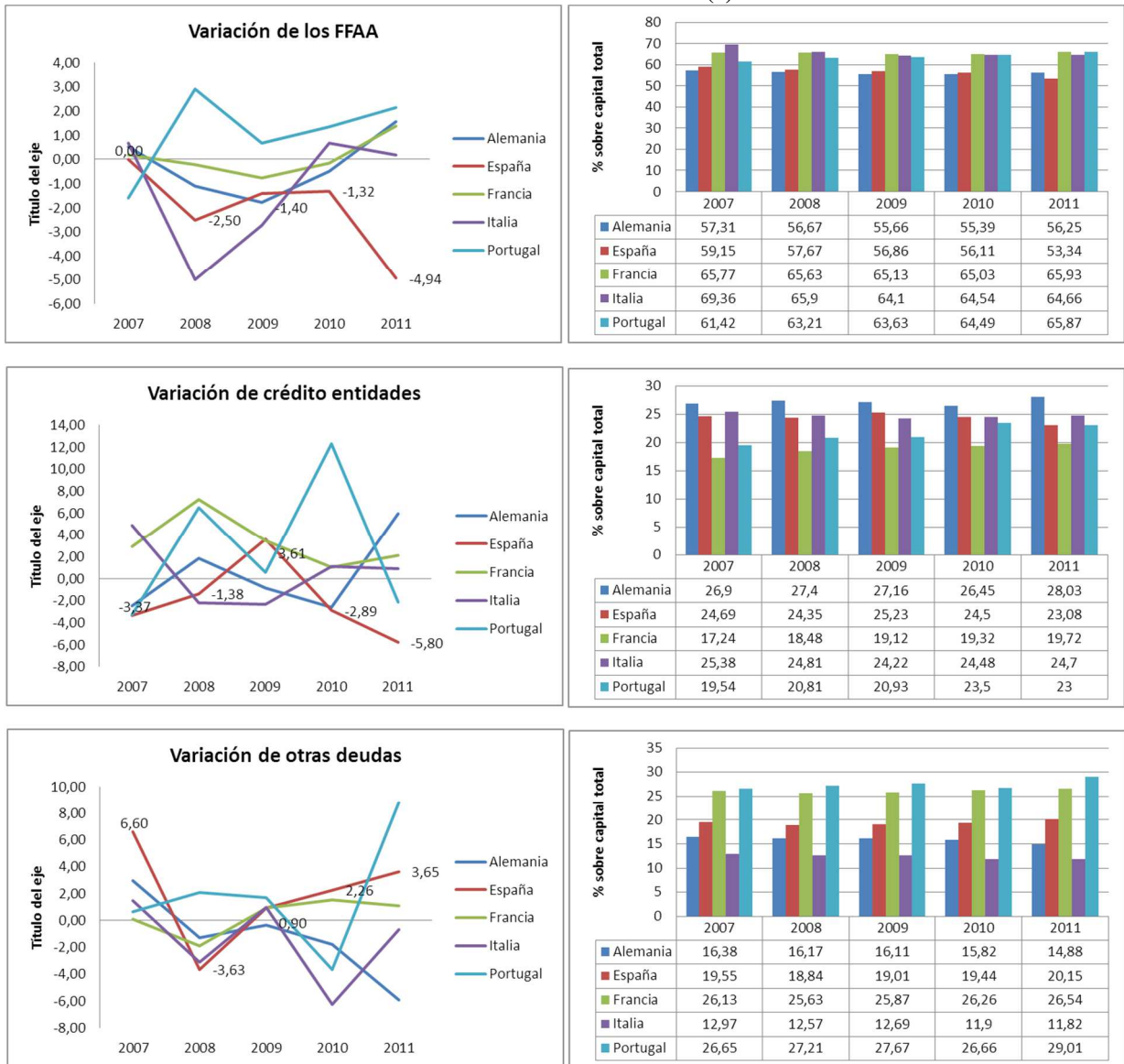
Por otra parte, el caso portugués resulta digno de mención puesto que, tal y como se ha indicado anteriormente, los mayores esfuerzos de las autoridades lusas se concentraron en la subvención de los tipos de interés. Aún así, los tipos de interés aplicados a los créditos a las pymes continuaron siendo muy elevados en términos comparados con el resto de países considerados e, incluso, se amplió el diferencial respecto a los tipos soportados por las grandes empresas portuguesas.

Otro de los efectos esperados como resultado de la práctica totalidad de las medidas de política pública enumeradas es el aumento de la participación de los fondos ajenos en la estructura de capital de las pymes. Se observa que en todos los países analizados la participación de los fondos ajenos en el capital se mantiene o aumenta, salvo para el caso de las pymes españolas (Gráfico 5). En este último caso se registra un retroceso en todos los años considerados y especialmente acusado en 2011. Esta evolución resulta de la caída en la participación del crédito de las entidades en el capital de las pymes, y constata las dificultades de acceso al crédito que las pymes españolas revelaron en la encuesta del BCE.

Finalmente, cabría destacar la evolución de otras deudas, que en el caso de España, Francia y Portugal en 2011 aumentan su participación en la estructura de capital. Esto podría responder a la potenciación de los financiadores distintos de las entidades crediticia en estos países.

GRÁFICO 5

INDICADORES DE RESULTADOS (2)



Fuente: Elaboración propia a partir de BACH-ESD

IV.3. Medidas a favor de la financiación de las pymes en España y resultados

En España las medidas que se han puesto en marcha para resolver las dificultades en la financiación de las pymes han sido fundamentalmente intervenciones directas del Estado. Los distintos programas de apoyo a la financiación de la pyme en España se llevan a cabo por un elevado número de instituciones¹⁰, la gran mayoría públicas o con

¹⁰ Entre otras: el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), la Empresa Nacional de Innovación, SA (ENISA), el ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX), las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), la Compañía

participación pública, y a través de una batería muy diversa de instrumentos (García Vaquero 2013).

De todas las instituciones existentes que facilitan el acceso de la pyme a la financiación ajena, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) se ha convertido en el principal instrumento público. El ICO es un organismo público que actúa como institución especializada de crédito y como agencia financiera del Estado. Como respuesta a la crisis el ICO aumentó y mejoró sus líneas de crédito tradicionales y extendió su programa de créditos directos a las pymes.

Su actuación se articula a través de dos esquemas diferentes de financiación: las denominadas líneas de mediación¹¹, que son préstamos concedidos por una entidad de crédito pero cuyos fondos proceden total o parcialmente del ICO, y los programas de financiación directa, que en principio están diseñados para financiar la actividad inversora de las grandes empresas pero que durante los ejercicios 2010 y 2011 se abrió a las pymes a través del programa ICO-directo.

Además de las ayudas directas, se contemplaron medidas de carácter fiscal con el objetivo de mejorar la liquidez de las empresas, como la devolución mensual del IVA desde enero de 2009 o la amortización acelerada de nuevos activos.

Los programas reseñados se financian principalmente a través de fondos públicos, por lo que dado el contexto de consolidación presupuestaria en el que se encuentra España, su capacidad de acción está limitada y exige el aprovechamiento máximo de los esquemas de financiación disponibles (García Vaquero 2013).

La persistencia de los problemas de financiación, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, llevaría a las autoridades españolas a aprobar una serie de medidas que tratarían de resolverlos a principios de 2013¹². Además de actuaciones como el apoyo a la financiación bancaria, con sistemas públicos de avales y garantías, se impulsa la desintermediación bancaria y el capital riesgo, se trata de facilitar el acceso

Española de Reafianzamiento, SA (CERSA) o los Fondos de Titulización de Préstamos a pymes (FTPYME)

¹¹ Más adelante como ejemplo de buenas prácticas se contempla la mediación de crédito, y es necesario aclarar que el propio ICO define su actividad como de mediación de crédito (Instituto de Crédito Oficial s.f.) pero su forma de operar es completamente distinta, siendo la más cuestionable en comparación con las de otros países que el análisis de la viabilidad de las operaciones recae sobre las propias entidades financieras.

¹² Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capitales¹³, se anuncia la creación de un mercado alternativo de renta fija, así como la ampliación del Plan de Pago a Proveedores y diferentes medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. (Consejo Económico y Social de España 2012)

Todas estas iniciativas tendrán probablemente un efecto positivo sobre la financiación de las pymes, pero seguramente su alcance será limitado puesto que la mayor parte de la financiación ajena de la pyme española procede del crédito de las entidades y los instrumentos diseñados sólo mitigan una parte del problema. Para garantizar el acceso a la financiación de las pymes, las autoridades españolas deberían emprender acciones y/o establecer nuevos marcos de regulación cuyo objetivo sea involucrar más a las entidades financieras en la recuperación del crédito a este tamaño empresarial.

Bien es cierto que las ayudas que se han destinado a la banca trataban de resolver los problemas del balance de las entidades para devolverlas a una posición de solvencia adecuada que permitiera reactivar el crédito, pero los efectos sobre el acceso de las pymes al crédito bancario han sido muy escasos¹⁴; incluso a pesar de que el Memorándum de entendimiento¹⁵ que acompañó al rescate bancario del verano de 2012 instó a las entidades que recibieron ayudas a otorgar más crédito a las pymes y a los particulares en detrimento de las actividades de riesgo que habían venido financiando durante el periodo de expansión (Consejo Económico y Social de España 2012).

Pero, además, en España se da una circunstancia diferencial respecto a los países de la Unión Europea y es que el sector de Cajas de ahorros, que había sido muy dinámico en actividades de banca relacional en España, se ha debilitado considerablemente durante la crisis. Gran parte de las Cajas ha sido sometida a planes de recapitalización, reestructuración o resolución afectando con ello a su capacidad para conceder préstamos.

¹³ A través del Mercado Alternativo Bursátil (MAB) que está diseñados específicamente para empresas de pequeño tamaño.

¹⁴ Tal y como revelan las encuestas y la evolución de los créditos de menos de 1 millón de euros (que normalmente se utiliza para aproximar el crédito a las pymes).

¹⁵ El 25 junio de 2012 el Gobierno español solicitó asistencia financiera externa en el contexto de reestructuración y recapitalización del sector financiero español. Este compromiso se recogió en el denominado Memorando de Entendimiento entre el Gobierno español y las autoridades europeas de 20 de julio de 2012. El Memorando de Entendimiento (MoU) reunía las condiciones de política sectorial financiera que debían cumplirse para recibir el rescate y establecía un calendario para las actuaciones.

En definitiva, dado que las entidades de crédito son esenciales para asegurar el acceso a la financiación de pymes españolas, las autoridades deberían contemplar medidas específicas que reactiven la política crediticia de las entidades¹⁶. Podrían tomarse como referencia los ejemplos de buenas prácticas aplicadas en otros países y que, con las debidas cautelas, explicarían los mejores resultados en cuanto al acceso de las pymes a la financiación¹⁷.

IV.4. Ejemplos de buenas prácticas para potenciar el crédito bancario a favor de las pymes

Dado el mayor éxito relativo en las economías de nuestro entorno, se recogen aquí las mejores prácticas en políticas públicas para lograr un mayor compromiso de las entidades financieras a la hora de reactivar el crédito en beneficio del pequeño empresariado (OCDE 2013).

Código de conducta de Irlanda

Ya en febrero de 2009, las autoridades irlandesas, conscientes de la vulnerabilidad de este segmento empresarial en el contexto de una crisis eminentemente financiera, establecieron un código de conducta para los préstamos a las pymes.

Los objetivos declarados de ese Código son:

- Facilitar el acceso al crédito a las pymes para aquellas iniciativas sostenibles y productivas.
- Promover la justicia y transparencia en el trato de las pymes por parte de las entidades de crédito.
- Asegurarse que en caso de retrasos en los pagos, las entidades financieras asistirán a los acreditados a cumplir con sus obligaciones, y en todo caso a manejar la situación de manera apropiada.

¹⁶ Resulta relevante recordar que el sistema financiero, además, deberá aplicar las nuevas exigencias impuestas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea a través del denominado Basilea III, que a priori, podría suponer dificultades añadidas para acceder al crédito bancario por parte de las pymes.

¹⁷ Algún paso se ha dado en este sentido, como la aprobación en septiembre de 2013 de la Circular nº4/2013 dirigida a las entidades de crédito y que modifica la circular 3/2008 del banco de España sobre determinación y control de los recursos propios mínimos en los que respecta a la definición de pequeñas y medianas empresas. En esta circular se subraya que en aras de contribuir al objetivo de mejorar el acceso de las pymes a la financiación

El empeoramiento de la crisis llevó a una revisión de este código de conducta en 2012, con el objetivo de proteger y otorgar mayor seguridad jurídica a los casos de las pymes que se enfrentan a dificultades financieras graves. En concreto, el código establece que las entidades de crédito deben dar un tiempo razonable a las pymes con dificultades para resolver su situación.

Mediación del crédito

Una de las economías pioneras en establecer la mediación de crédito fue Francia, en noviembre de 2008, con el objetivo de ayudar a las pymes a resolver sus problemas de liquidez a través del mantenimiento o la obtención de créditos bancarios.

Por lo general, el *Médiateur du crédit* francés actúa a petición de la empresa una vez que, tras haber acudido a su banco de referencia, se le haya denegado un crédito o unas determinadas garantías. El servicio de mediación interviene de manera que, tras estudiar el caso y comprobar su viabilidad, trata, a través de la conciliación, de aproximar las posturas de las entidades de crédito y de sus clientes¹⁸. Este mediador es público y sus servicios son gratuitos (Ministerio de Economía y Finanzas de Francia 2012).

En Irlanda la mediación de créditos se estableció en 2010 pero con un diseño diferente al francés. Con una vocación más clara de ayuda a las pymes, puesto que fija los montos de préstamos a considerar hasta 500.000 euros, la *Credit Review Office* acepta solicitudes de revisión de aquellos créditos rechazados por el banco¹⁹. Cuando las revisiones resulten a favor de la concesión del crédito, el banco puede aceptar el dictamen de la oficina de mediación o rechazarlo; en este último caso, deberá realizar una justificación razonable. Aquellos créditos finalmente otorgados gracias a la mediación consiguen crear una suerte de “jurisprudencia” de modo que cuando un banco se enfrenta nuevamente a una solicitud con los mismos parámetros suele aprobarla directamente. Esto quizás responde a que las autoridades irlandesas cargan los gastos de la mediación a las entidades de crédito concernidas, es decir, no recae sobre el erario público.

¹⁸ 37.449 empresas acudieron a los servicios de Mediación de créditos en Francia; de ellas, 30.410 casos fueron aceptados para la mediación, y un 64 por 100 consiguió finalmente la financiación solicitada. Con ello se desbloquearon fondos por valor de 4,23 miles de millones de euros y permitió preservar 293.444 puestos de trabajo.

¹⁹ Siempre después de que la empresas haya solicitado una segunda revisión de su solicitud a la entidad financiera.

Inspirado en el mediador francés, España trató de instaurar una figura parecida: el *facilitador financiero*, pero su diseño y forma de operar resultaron muy distintos de la de sus homólogos comunitarios y en abril de 2012 desapareció esta figura. Nació unida a la línea ICO-Directo cuya intención era facilitar directamente fondos para cubrir las necesidades de liquidez o de inversión de pymes y autónomos. Esto suponía un cambio en la filosofía de actuación del ICO hasta ese momento puesto que lo convertía en cierta manera en un banco público, corriendo con el riesgo de la operación. Los facilitadores financieros serían los que midieran, en términos de riesgo y rentabilidad, esas operaciones que anteriormente habían sido rechazadas por las entidades de crédito.

Tipos de interés negativos en Dinamarca

El Banco Central de Dinamarca introdujo una medida atípica respecto a las contempladas en los países de su entorno, pero que ha generado tal interés, que incluso el Banco Central Europeo está valorando su aplicación a nivel comunitario, esto es, la introducción de tipos de interés negativos a los depósitos que mantienen las entidades en el banco central. Esta medida disuadiría a las entidades de crédito danesas de mantener estos activos en sus balances los cuales podrían ser sustituidos por préstamos. En concreto, las autoridades monetarias danesas han establecido una cantidad máxima para los depósitos que los bancos pueden mantener en el Banco Central de Dinamarca y cualquier cantidad que supere este límite estará sujeta a un tipo de interés negativo, a beneficio de las arcas públicas.

Objetivo de préstamo bonificado en el Reino Unido

El programa establecido en el Reino Unido, denominado *Funding for Lending Programme*, consiste en proveer a las entidades de crédito con fondos por debajo de los tipos de interés de mercado en función de su tasa de préstamo neta. A priori, esta iniciativa trata de mejorar los mecanismos de transmisión de la política monetaria, y sustituye al *National Loan Guarantee Scheme* que establecía descuentos específicos para los préstamos a pymes.

V. Conclusiones

Resolver la restricción financiera a la que se están enfrentando las pymes en la actual crisis económica se ha convertido en una prioridad de política económica para la mayor parte de los Estados miembros de la UE dada la importancia del pequeño empresariado tanto en términos de empleo como de valor añadido. La mayor dependencia del crédito bancario y la mayor presencia relativa de financiación ajena a corto plazo sitúan a las pymes comunitarias en una posición especialmente vulnerable frente a la fuerte restricción crediticia característica de la crisis actual.

Las pymes comunitarias han adaptado su patrón de financiación a esta nueva restricción aumentando el peso de los fondos propios en su estructura financiera. Sin embargo, frente a otros periodos de crisis, no han podido recurrir al crédito de los proveedores, cuyo peso disminuye en el patrón de financiación, a causa de la elevada desconfianza e incertidumbre que durante el periodo de crisis se han ido extendiendo a todos los ámbitos de la actividad empresarial.

Frente a estos rasgos comunes, la participación del crédito de las entidades financieras en el pasivo de las pymes comunitarias no ha tenido una evolución tan homogénea, y se observan diferencias significativas entre las pymes de los países más afectados por la crisis de la deuda soberana y el resto. En 2011, mientras que el crédito a largo plazo aumentaba su peso en el pasivo de las pymes de las economías menos afectadas por dicha crisis, en los países del sur y, especialmente en España, se reduce ostensiblemente.

Esta realidad queda constatada en la *Encuesta sobre acceso a la financiación de las pequeñas y medias empresas en la zona euro* que elabora el Banco Central Europeo, que recoge una caída en la disponibilidad de préstamos bancarios y un endurecimiento de las condiciones de los mismos más profundo en los países del sur de Europa, sobre todo, en España. Las pymes españolas respecto a sus homólogas comunitarias son las que más veces han respondido en dicha encuesta que el acceso a la financiación ajena es un problema en el desarrollo de su actividad empresarial.

Las reacciones de las autoridades de los países de la UE frente al problema del difícil acceso de las pymes a la financiación ajena han sido muy diferentes, lo que viene a mostrar su distinta sensibilidad frente a este obstáculo. Tanto la celeridad en la

identificación del problema como el grado de programación de estrategias de intervención han sido diferentes entre Estados miembros.

Los gobiernos han optado por varias medidas de intervención, siendo la más extendida la aplicación de programas de garantías de préstamo. Asimismo, utilizaron otros instrumentos como préstamos directos a pymes, microcréditos, garantías de exportación, subvenciones de los tipos de interés o la concesión de beneficios fiscales para actividades de capital riesgo o para inversores privados.

España concentró los esfuerzos en las medidas de ayuda directa y en potenciar la desintermediación y el acceso a los mercados de capitales del pequeño empresariado. El Instituto de Crédito Oficial se ha convertido en el principal instrumento público para apoyar la financiación del pequeño empresariado, aunque su intervención se hace contando con la mediación de las entidades de crédito privadas, lo cual podría restarle eficacia.

Dado que las pymes españolas son las que más claramente han expresado sentir la restricción crediticia de las entidades, se echan en falta medidas que comprometan más a las entidades de crédito en el objetivo de recuperación del flujo de financiación a favor de las pymes. La restricción del crédito a las pymes en España, no afecta solamente a su nivel de competitividad, sino que además supone un grave obstáculo a su desarrollo y supervivencia; y más teniendo en cuenta que, a pesar de los esfuerzos públicos, existe un escaso desarrollo de otras fuentes de financiación alternativas.

Las autoridades españolas deberían emprender acciones y/o establecer nuevos marcos de regulación cuyos objetivos sean involucrar más a las entidades financieras en la recuperación del crédito a favor de este tamaño empresarial. Tal y como se ha recogido en el trabajo, podrían tomarse como referencias las medidas aplicadas en otros países, como los códigos de conducta, la mediación de créditos o los objetivos de préstamo, que, además, con las debidas cautelas, explicarían sus mejores resultados en cuanto a facilitar el acceso de las pymes a la financiación ajena. El impacto presupuestario de muchas de estas medidas es nulo o incluso positivo lo que justifica, aún más, si cabe, su consideración por parte de las autoridades españolas.

Bibliografía:

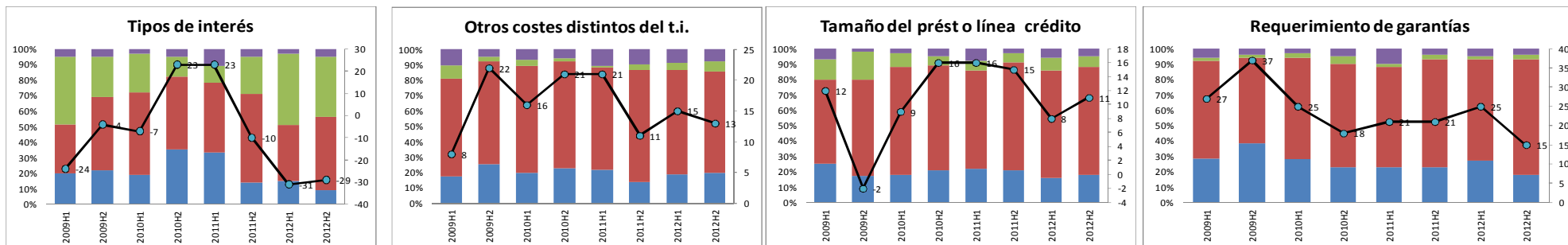
- Banco de España. *Central de Balances. Resultados anuales de las empresas no financieras. Suplemento metodológico*. 2011.
- Banco de España. «Encuesta sobre préstamos bancarios en España: julio 2011.» *Boletín Económico* julio-agosto 2011 (2011).
- Banco de España. «Un análisis de la situación del crédito en España.» *Boletín Económico* octubre 2013 (2013).
- Banco de Francia. *BACH*. s.f. <http://www.bachesd.banque-france.fr>.
- BCE. «Corporate finance in the euro area.» *Occasional Paper Series*, nº 63 (june 2007).
- BCE. «Financiación de las pequeñas y medianas empresas en la zona del euro.» *Boletín Mensual*, 2007: 81-94.
- . «Survey on the access to finance of SMEs in the euro area.» s.f.
- Berger, A.N., y G. F. Udell . «Relationship lending and lines of credit in small firm finance.» *Journal of Business* 98, nº 3 (1995): 351-381.
- Boot, Arnoud W.A. «Relationship Banking: What Do We Know?» *Journal of Financial Intermediation* 9 (2000): 9-25.
- Cieply, M., y S. Grondin. «Expertise et contrôle des risques – PME par le chargé de clientèle entreprises: une alternative au rationnement.» *Revue d'économie financière*, nº 54 (1999): 59-78.
- Comisión Europea. «An Action Plan to improve access to finance of SME.» *COM (2011) 870 final*. 2011.
- . «Improving access to finance of SMEs: key to economic recovery.» *MEMO/13/393*, 2 may. 2013.
- . *Small Business Act for Europe. (SBA) Fact Sheet*. 2012.
- Consejo Económico y Social de España. *Memoria socioeconómica y laboral de España*. 2012.
- Cressy, R, y Ch. Oloffson. «European SME Financing: An Overview.» *Small Business Economics*, 1997.
- Darvas, Zsolt. «Banking system soundness is the key to more sme financing.» Policy contribution, Bruegel, 2013.
- García Vaquero, Víctor. «Esquemas de apoyo financiero a las pymes en España.» *Boletín Económico. Banco de España*, junio 2013: 51-60.

- Hernandez del Cos, P, y I Hernando. — *El crédito comercial en las empresas manufactureras españolas*. Vol. Documento de trabajo del Servicio de Estudios nº 9810 . Banco de España, 1998.
- Instituto de Crédito Oficial. s.f. <http://www.ico.es>.
- Maudos, J. «Las restricciones financieras de las pymes españolas: la importancia del crédito bancario.» *Cuadernos de información económica*, nº 232 (enero-febrero 2013).
- Ministerio de Economía y Finanzas de Francia. «Mediation du crédit aux entreprises. Rapport d'activité.» 2012.
- Myers, y Majluf. «Corporate financing and investment decision when firms have information investors do not have.» *Journal of Financial Economics* 13 (1984): 187-222.
- OCDE. *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013. An OECD Scoreboard*. 2013.
- Perez, F. (dir). *Banca relacional y capital social en España*. Fundación BBVA, 2006.
- Stiglitz, J.E., y A. Weiss. «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information .» *American Economic Review* 71, nº 3 (1981): 393-410.
- Williamson, S.D. «Costly monitoring, financial intermediation and equilibrium credit rationing.» *Journal of Monetary Economics* 12 (1986): 158-179.
- Yan, Y. «Credit rationing, bankruptcy cost and optimal debt contract for small business.» *Working Paper, Federal Reserve Bank of Cleveland*, 1996.

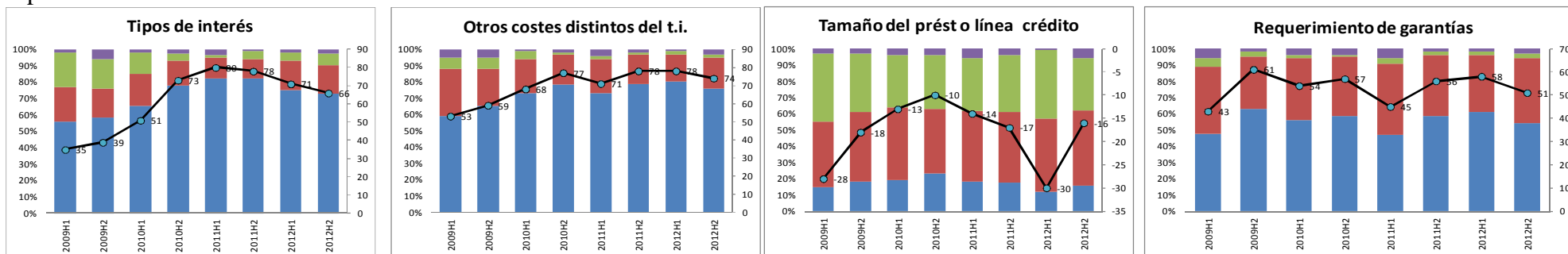
ANEXO 1: CONDICIONES PARA LAS PYMES EN EL ACCESO AL CRÉDITO BANCARIO EN LOS SEIS MESES ANTERIORES

(Porcentaje de respuestas)

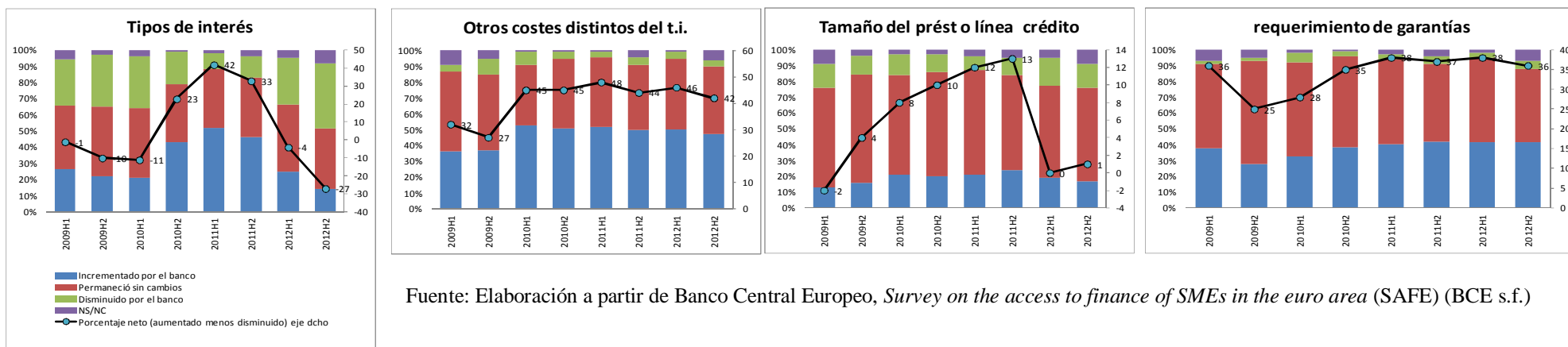
Alemania:



España:



Francia:

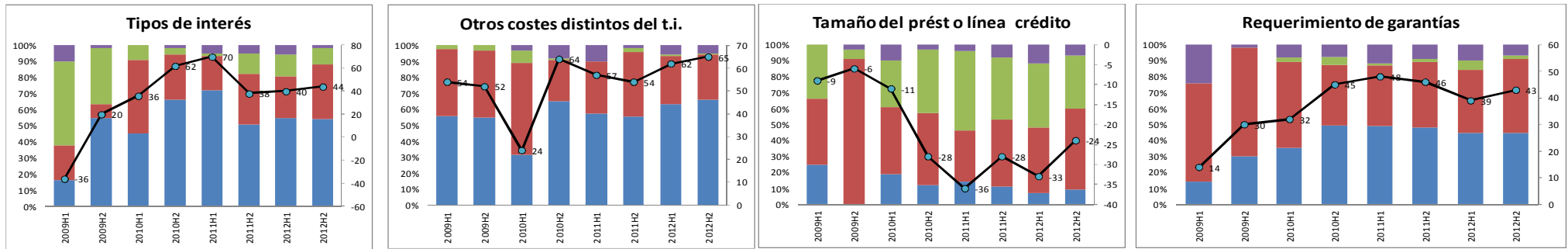


Fuente: Elaboración a partir de Banco Central Europeo, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE)* (BCE s.f.)

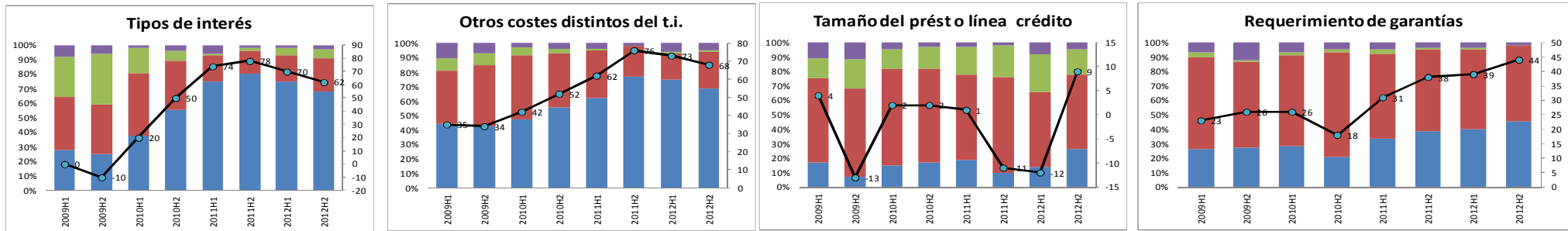
ANEXO 2: CONDICIONES PARA LAS PYMES EN EL ACCESO AL CRÉDITO BANCARIO EN LOS SEIS MESES ANTERIORES (CONT.)

(Porcentaje de respuestas)

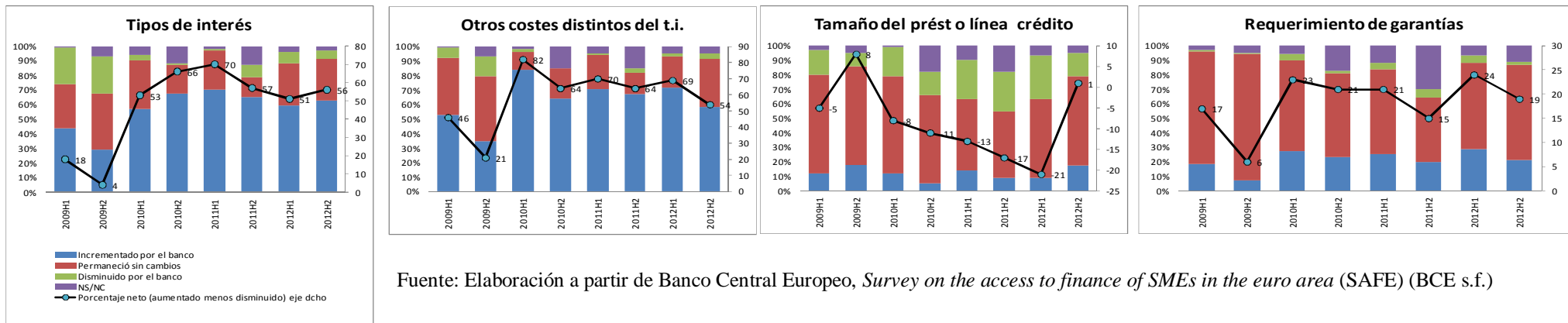
Irlanda:



Italia



Portugal



Fuente: Elaboración a partir de Banco Central Europeo, *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE)* (BCE s.f.)

