

*Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización**

EL FONDO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

La Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización, ha permitido la adaptación de los instrumentos de apoyo financiero oficial a la internacionalización a los nuevos retos y necesidades de las empresas españolas en un marco de mayor competencia en el comercio internacional con la creación de un nuevo instrumento, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), que tiene como objeto promover la internacionalización de la economía y de las empresas españolas.

Este artículo ofrece una visión completa y exhaustiva de la mecánica de funcionamiento del nuevo instrumento.

Palabras clave: estrategia de internacionalización de las empresas, complementariedad del mercado, consenso OCDE, concepto amplio de empresa española, sinergias entre instrumentos financieros.

Clasificación JEL: F13, F33, O22.

1. Introducción

El Fondo de Ayuda al desarrollo (FAD) se creó en 1976 con un doble objetivo:

- Apoyar la internacionalización de la empresa española, al facilitar la penetración de las empresas en nuevos mercados y el conocimiento de sus productos, otorgando para sus proyectos unas condiciones de financiación muy ventajosas, que hacían su oferta más competitiva.
- Impulsar el desarrollo de los países receptores de la financiación, al acceder a unas condiciones financieras concesionales, es decir, más favorables que las de mercado porque incorporan un elemento de concesionalidad o una donación implícita determinada, para la adquisición de bienes y servicios necesarios para su desarrollo.

A medida que nuestro país fue incrementando su nivel económico así como su presencia internacional fue aumentando el compromiso con la cooperación al desarrollo. En años recientes la cooperación al desarrollo se ha convertido en una de las políticas claves de la acción gubernamental. De tal manera que, paulatinamente, se puso de manifiesto la complejidad de mantener los objetivos de internacionalización y cooperación dentro de un mismo instrumento.

A partir del ejercicio presupuestario de 2007 el FAD, manteniendo su unidad, se dividió en tres aplicaciones presupuestarias distintas, gestionadas por ministerios diferentes:

- FAD internacionalización gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio Exterior.
- FAD cooperación gestionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- FAD multilateral gestionado por la Secretaría de Estado de Economía.

* Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

A pesar de esta distribución y dadas las características de los créditos concesionales a la internacionalización estos siguieron contribuyendo a la política de cooperación al desarrollo.

La Ley reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley 38/2006) emplazaba al Gobierno a presentar a las Cortes la reforma del FAD. Esta obligación se aprovechó para proponer una reforma legal de todo el sistema de apoyo financiero a la internacionalización. Las nuevas necesidades y retos a los que se enfrenta la economía española y especialmente, tras la crisis financiera internacional, desde 2008, con los condicionantes que se han apuntado anteriormente, favorecían la búsqueda de un objetivo y un instrumento explícito de internacionalización que acabara con esta dualidad.

No estamos sólo ante una reforma motivada por imperativo legal, sino también por las demandas de la sociedad civil, marcadas por un entorno en el que las demandas del mundo empresarial y del mundo de la cooperación son cada vez más divergentes. ¿Por qué se ha llegado a esta divergencia? El contexto normativo internacional ha jugado, sin duda, un papel relevante en este sentido, ya que desde la creación del FAD, la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE), a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), ha ido imponiendo unas condiciones cada vez más restrictivas a la ayuda ligada (esto es, a la recepción de ayuda por parte del país beneficiario condicionada a la adquisición de bienes y servicios españoles), con el objetivo de reforzar el compromiso de la comunidad de donantes en la lucha contra la pobreza. Esto motivó que, en los últimos años de su existencia, el FAD asumiera con especial intensidad un mayor compromiso con la cooperación, cuando paralelamente nuestras empresas han demandado mecanismos de apoyo financiero más flexibles y ajustados a las nuevas condiciones de los mercados internacionales.

Dicha reforma fue aprobada en Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2009, mediante la sustitución del FAD por dos nuevos fondos:

- El Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que será gestionado por la Secretaría

de Estado de Cooperación, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y cuya finalidad es responder exclusivamente a los fines de la política de cooperación al desarrollo.

- El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que tiene como objetivo exclusivo apoyar la internacionalización de las empresas españolas, manteniendo plena compatibilidad y coherencia con la política de cooperación al desarrollo.

- La Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo a la internacionalización de la empresa española, de 28 de junio, por la que se aprueba el FIEM, instaba al Gobierno a aprobar el desarrollo reglamentario del nuevo instrumento en el plazo de seis meses. Dicho desarrollo reglamentario se aprobó por Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2010 mediante el Real Decreto 1797/2010.

De esta forma se materializa la separación de los dos objetivos que tradicionalmente ha perseguido el FAD: el apoyo a la internacionalización de las empresas y la ayuda al desarrollo.

Es indudable que el FAD, desde su creación en 1976, fue adaptando sus funciones y alcance a las necesidades cambiantes del entorno nacional e internacional, ajustando su funcionamiento con la experiencia de los sucesivos proyectos financiados, en términos de dotación, diseño y gestión de los mismos.

Sin embargo, a pesar de los éxitos cosechados en materia de fomento de la internacionalización y de la cooperación al desarrollo, nunca se consiguió la unanimidad a la hora de valorar como adecuada la dualidad que siempre ha acompañado a este instrumento.

2. El FIEM: rasgos fundamentales de funcionamiento y gestión

2.1. *El reglamento del FIEM y las líneas orientativas 2011*

El desarrollo reglamentario del instrumento persigue una descripción detallada de su funcio- ▷

namiento y gestión, que no era posible con un mero recorrido por el articulado de la Ley 11/2010. La búsqueda de transparencia y seguridad jurídica, así como, sobre todo, el énfasis en facilitar la aproximación de la norma a las empresas españolas (orientación empresarial del instrumento), se ponen de manifiesto no sólo en el detalle en el que entran los artículos del reglamento, sino también en la novedad que suponen las llamadas «líneas orientativas» del FIEM. Estas líneas tendrán carácter anual, y pretenden ser una herramienta en la que se reflejen las directrices y prioridades del funcionamiento del FIEM (durante 2011, en este caso). Asimismo, con estas líneas orientativas se pretende dotar a las empresas de la información más relevante acerca del funcionamiento del nuevo instrumento y los cambios más sustanciales respecto a la situación previa. Conforme a lo dispuesto en el articulado del reglamento del FIEM, estas líneas se han hecho públicas mediante el oportuno anuncio en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Del análisis de estas líneas orientativas y del articulado del reglamento FIEM del que las mismas emanan, podemos derivar los principales rasgos del instrumento.

2.2. La naturaleza jurídica del FIEM y sus recursos

Como aclara el artículo 1 del reglamento, el FIEM es un fondo sin personalidad jurídica. Por tanto, su régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control, se regirá según lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En cuanto a la dotación del fondo para 2011, el artículo 56 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2011 fija dicha dotación en 316.169.570 euros, siendo remarcable el esfuerzo en términos presupuestarios para incrementar la financiación con cargo al instrumento preexistente, ya que la Ley 26/2009,

de 23 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado 2010 establecía una dotación presupuestaria para el FAD de 194 millones de euros.

El artículo 55 de la LPGE 2011 también aclara que a lo largo de este año se podrán autorizar operaciones con cargo al FIEM por un importe de hasta 500 millones de euros. Además, serán recursos adicionales del fondo los retornos que tengan lugar durante el ejercicio económico 2011 que tengan su origen en operaciones con cargo al FAD internacionalización.

2.3. El objeto del FIEM: sus principios rectores

En el artículo 1 del reglamento se aprecian diferencias con el FAD, no sólo por la referencia a la internacionalización como objeto único del instrumento (no acompañado de objetivos de cooperación), sino también por la inclusión en el mismo de las operaciones de inversión española directa en el exterior. De este modo, el objeto queda configurado como la promoción de las operaciones de exportación de bienes y servicios de las empresas españolas, incluyendo la transferencia e implantación de tecnología española en el exterior, así como las de inversión española directa en el exterior.

Este primer artículo del reglamento se ocupa, además, de excluir claramente objetivos de desarrollo del ámbito de actuación del FIEM, al especificar que los recursos comprometidos y desembolsados en cada ejercicio con cargo al FIEM no podrán ser considerados en ningún caso como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto no quiere decir en ningún caso que se desatienda la coherencia e integración con el resto de políticas, que es de hecho uno de los principios rectores del instrumento, enumerados en el artículo 2 del reglamento. Entre ellos destacan, además de la coherencia de las políticas mencionadas, la complementariedad con la actuación del mercado, la coherencia con el marco normativo internacional y la eficiente utilización de los recursos públicos. De estos principios se derivan rasgos esenciales del FIEM, como su no ▷

funcionamiento como elemento sustitutivo de la iniciativa privada en el mercado, la adecuación de las operaciones financiadas por el FIEM a los fines que éste persigue o su respeto a las pautas que desde hace más de 30 años viene marcando la OCDE, aspecto éste de gran relevancia, ya que debemos resaltar que, a pesar de tratarse de un «pacto de caballeros», las prescripciones emanadas del Acuerdo sobre Directrices en Materia de Apoyo Oficial a la Exportación, popularmente conocido como Consenso OCDE, son de obligado cumplimiento para España, ya que la UE las incorporó en su momento al acervo comunitario.

2.4. Proyectos financiables con cargo al FIEM

Los artículos 3 a 8 del capítulo II del reglamento detallan las operaciones financiables con cargo al nuevo instrumento. Con carácter general, se exige que dichas operaciones sean de interés especial para la estrategia de internacionalización de la economía española. Además, se incluyen las asistencias técnicas que estas operaciones requieran. Por último, se especifica que en principio todos los países, tanto los desarrollados como los países en vías de desarrollo, son susceptibles de recibir financiación con cargo al FIEM. Esto es así porque, como detallaremos posteriormente, el FIEM mantiene el apoyo en términos concesionales y no reembolsables característico del FAD, pero a la vez incluye también el apoyo financiero en términos no concesionales o comerciales.

El propio articulado del reglamento se encarga de detallar qué actuaciones se enmarcan dentro del concepto de «operaciones». Por supuesto, las operaciones de exportación están incluidas, si bien se especifica la inclusión de la transferencia e implantación de tecnología, de bienes y/o servicios producidos o prestados en proyectos de interés para la estrategia de internacionalización de nuestra economía.

El reglamento excluye explícitamente de la financiación con cargo al FIEM las operaciones de exportación de material de defensa y las vinculadas a determinados servicios sociales básicos, tales como

educación o salud. No obstante, ciertas operaciones relacionadas con estos sectores sí podrían ser susceptibles de recibir financiación con fondos FIEM, por ejemplo, la exportación de material educativo de alto valor añadido o un proyecto de informatización de la red de hospitales de un país.

Como hemos señalado anteriormente al describir el objeto del fondo, entre las operaciones financieras también se incluyen las operaciones de apoyo a la inversión, siempre que los proyectos de inversión redunden en un beneficio para la internacionalización de la economía española.

Además de las operaciones con los requisitos que acabamos de mencionar, también las asistencias técnicas y consultorías que resulten de interés especial para la estrategia de internacionalización y que vayan destinadas a la elaboración de diversos tipos de estudios, como los de viabilidad económica o técnica o los dirigidos a modernización sectorial, regional o institucional, son susceptibles de ser financiadas con cargo al FIEM.

Así mismo, los estudios de preparación o evaluación para proyectos susceptibles de ser financiados con cargo al FIEM también podrán financiarse con cargo al instrumento.

Otro tipo de operaciones financiables son las referidas a contribuciones a organismos internacionales. No obstante, se exige que la contribución correspondiente tenga un claro interés comercial. De este modo se separan las contribuciones cubiertas por el FIEM de las que comenzó a financiar el FAD en 2005 (referidas a la participación de España en el Fondo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para los Objetivos de Desarrollo del Milenio), marcando una vez más una diáfana separación entre los objetivos de cooperación y de internacionalización. El reglamento del FIEM también incluye la posibilidad de financiar las operaciones y proyectos que se planteen en el marco de un acuerdo de colaboración con organismos internacionales en el que participen entidades públicas o privadas, exigiéndose, de nuevo, que estos proyectos sean de interés para la internacionalización de nuestra economía. ▷

Por último, cabe destacar la inclusión entre las operaciones financiables de las actuaciones con medios propios de la Administración, que tengan como objetivo asegurar la preparación, desarrollo y ejecución de los proyectos que reciban financiación con cargo al FIEM. Esta inclusión no hace sino marcar una tendencia continuista con una de las novedades más relevantes que afectaron a la gestión del FAD en los últimos años de su existencia: la creación, en diciembre de 2006, de un Medio Propio Instrumental de la Administración (Sociedad Estatal P4R), al objeto de permitir una asistencia técnica a las Administraciones y unidades ejecutoras de proyectos FAD en los países beneficiarios, abarcando funciones dispares pero conexas, como la evaluación previa de los proyectos, asistencia antes y durante la licitación, auditorías de precios, supervisión de la ejecución de los proyectos y evaluación posterior de los mismos. De este modo se contribuye a garantizar la pertinencia, buena ejecución y sostenibilidad de los proyectos financiados con cargo al fondo. El reglamento del FIEM recoge esta idea, especificando que estas funciones podrán realizarse mediante la correspondiente encomienda de gestión a alguna de las entidades que tengan atribuidas la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración (por ejemplo, P4R, INECO o ISDEFE), aunque también se permite que estas funciones sean directamente realizadas por el gestor del FIEM, a través de la Dirección General de Comercio e Inversiones, o incluso que se contraten con un tercero, con sujeción en este caso a la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre).

En esta línea de asegurar un correcto funcionamiento del instrumento, el reglamento ofrece la posibilidad a la SECEX de celebrar convenios de colaboración con otras entidades nacionales, como la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE) o la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), financiándose con cargo al FIEM los gastos en que estas entidades incurran en el respectivo convenio.

Aparte de lo establecido en el capítulo II del reglamento, si queremos obtener una visión claramente delimitada del tipo de proyectos que se considerarán susceptibles de conseguir financiación con cargo al FIEM, también es necesario tener en cuenta otros artículos del reglamento, así como las líneas orientativas, ya que son éstas las que marcan las prioridades de los fondos a desembolsar durante 2011.

Comenzando por artículos del reglamento fuera del capítulo II, es necesario hacer referencia a los principios aplicables a la selección y adjudicación de proyectos, que se encuentran detallados en el artículo 11. En este artículo se establece la preferencia de los proyectos adjudicados por licitación pública o internacional, si bien no se excluyen de la financiación los proyectos adjudicados por otros procedimientos, pudiendo en estos casos el gestor del FIEM solicitar una auditoría de precios sobre las operaciones adjudicadas. Hay que tener en cuenta, y así lo hace el reglamento, que si bien la selección de los proyectos a financiar corresponde al gestor del FIEM, la adjudicación de los proyectos financiados a su cargo corresponde al beneficiario de la financiación.

Fuera del capítulo II, pero también de capital relevancia a la hora de delimitar las operaciones susceptibles de recibir financiación con cargo al FIEM, el artículo 12 del reglamento especifica qué debe entenderse por operaciones «de interés para la estrategia de internacionalización de la empresa española». Se considerarán tales aquellas operaciones que conlleven la inversión directa o exportación de bienes y servicios de origen y fabricación española en un porcentaje suficientemente significativo de financiación, o cuando tenga un impacto positivo en las empresas. Si bien, de nuevo, nos encontramos con un concepto (impacto positivo) amplio, el propio artículo enumera a través de un listado no taxativo qué debemos entender por impacto positivo: impulso de la marca, transferencia de tecnología, contribución del proyecto a la mejora de la productividad de las inversiones en el exterior, adquisición de créditos de carbono, fabricación de equipos suministrados por filiales españolas en terceros países y la vincu- ▷

lación de la operación con contratos de concesión para la prestación de servicios que conlleven la inversión de empresas españolas en el exterior.

Por último, el artículo 12 incluye específicamente la posibilidad de prestar apoyo financiero con cargo al FIEM para la celebración de contratos o la convocatoria de premios internacionales, si bien se matiza que este apoyo debe ser esencial para la posible adjudicación.

Para cerrar el análisis de las operaciones financieras, una vez vista la delimitación del reglamento en cuanto al tipo de operaciones, los principios aplicables a la selección de proyectos y la demarcación del concepto de «interés para la estrategia de internacionalización», acudimos a las líneas orientativas 2011 en busca de alguna caracterización adicional de las prioridades del FIEM en cuanto a proyectos. Así, encontramos las líneas orientativas sectoriales, que hacen referencia a ramas de la actividad económica tales que los proyectos vinculados a ellas se consideran de atención preferente de cara a la recepción de fondos FIEM. Las líneas orientativas 2011 se refieren a estas ramas de actividad como sectores estratégicos de cara a la internacionalización de la empresa española, entre los que se incluirán los sectores de alto valor añadido y componente tecnológico elevado, los llamados sectores Kioto (incluyendo la generación de unidades negociables en los mercados de carbono, tales como derechos de compra de emisiones de CO₂ o similares), así como otros sectores que se incluyen bien por su especial vocación de internacionalización, bien por los efectos arrastre que inducen en el resto del tejido productivo; entre estos últimos sectores destacarían la industria de bienes de equipo, los servicios de ingeniería y arquitectura, los relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, el sector del transporte y las infraestructuras, siempre teniendo en cuenta que todas aquellas otras operaciones de interés especial para la política comercial exterior española son una prioridad para el FIEM, prestando especial atención a las cadenas de valor de las empresas españolas en el exterior y a los efectos arrastre antes mencionados.

2.5. Beneficiarios

El artículo 9 del reglamento, en su extensa referencia a «otros Estados, Administraciones públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, instituciones públicas extranjeras, así como empresas, agrupaciones, consorcios de empresas públicas y privadas extranjeras tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo» como beneficiarios de financiación con cargo al FIEM, hace indirectamente hincapié en un aspecto novedoso con respecto al extinto FAD, como es la ampliación del espectro de posibles beneficiarios en terceros países. Además, reconoce la posibilidad de que también los organismos internacionales a los que España aporte contribuciones en interés de su política comercial sean reconocidos como beneficiarios. No obstante, en cumplimiento del principio de coherencia de políticas del artículo 2 del reglamento, se excluye expresamente la posibilidad de otorgar financiación de carácter reembolsable a países pobres que estén altamente endeudados. Entraremos en detalle en este aspecto cuando discutamos las modalidades de financiación que ofrece el FIEM.

Del mismo modo que en el análisis de los proyectos, las líneas orientativas son de gran ayuda a la hora de delimitar qué zonas deben tener una consideración preferente, complementando así las prescripciones del artículo 9. Así, las líneas orientativas geográficas, si bien confirman la no exclusión a priori de ningún país de cara a recibir fondos FIEM, sí que establecen una estrecha vinculación entre las características del país en cuestión y su exclusión no para ciertos tipos de financiación. Por ello, tiene sentido detenerse en el análisis conjunto de las líneas orientativas geográficas y las líneas orientativas de modalidades de financiación, lo que haremos más adelante. Fuera de esta correlación entre tipo de país y modalidades de financiación, no obstante, hay dos aspectos resaltables en las líneas orientativas geográficas: el primero es la mención a los países PIDM (Planes Integrales de Desarrollo de Mercados). Estas 12 economías en ▷

las que España lleva a cabo un Plan Integral de Desarrollo de Mercados son de interés prioritario de cara a la política comercial española en su conjunto, ya sea por su tamaño o su potencial de crecimiento, y por ello resultan de atención preferentes para el FIEM; el segundo aspecto reseñable en las líneas orientativas geográficas es la mención a la Estrategia de Latinoamérica (una iniciativa de apoyo a América Latina, fundamentalmente a través de los instrumentos de CESCE, CARI¹ y COFIDES), lo que conlleva una atención especial del FIEM a las economías de esta región. Un último aspecto destacable es la mención genérica, mediante una suerte de «cláusula de cierre» similar a la que se hace en las líneas orientativas sectoriales, a cualesquiera otros proyectos que, fuera de las prioridades inicialmente establecidas en las líneas, ofrezcan unas características, como los efectos arrastre antes mencionados, que hagan mayor el efecto multiplicador del apoyo financiero prestado por el fondo.

2.6. *Adjudicatarios*

El artículo 12 del FIEM enumera los potenciales adjudicatarios de proyectos financiados con cargo al fondo, mientras que el artículo 13 establece sus obligaciones como tales.

El reglamento no se ciñe únicamente a las empresas residentes en España, sino que abre el abanico de adjudicatarios a sus filiales, sucursales o participadas no residentes cuyo control efectivo esté en manos de la empresa residente, exigiendo no obstante que el apoyo financiero recibido redunde en la obtención de valor añadido para la sociedad residente. También pueden ser adjudicatarios, según el reglamento, los consorcios de empresas con participación de empresas españolas, siempre que concurra el requisito de interés para la estrategia de internacionalización. En cuanto a las sociedades no residentes, pueden beneficiarse del apoyo del FIEM con carácter excepcional, siempre

según el baremo del interés para la estrategia de internacionalización.

Una vez delimitados los potenciales adjudicatarios, el reglamento establece la preferencia por la internacionalización de las pymes y especifica que en los casos de subcontratación, el gestor tiene la potestad de imponer un porcentaje máximo de financiación del importe de lo subcontratado si en el proceso de subcontratación se reduce el interés del proyecto para la internacionalización de la economía española.

Las obligaciones del adjudicatario se exponen en el artículo 13. Existen dos obligaciones básicas en este artículo: la primera es la obligación de respeto a la normativa internacional; en concreto, se exige certificar el cumplimiento de lo establecido en los acuerdos internacionales suscritos por España en materia de responsabilidad empresarial, derechos laborales y de igualdad de género y, en particular, en los acuerdos relativos a la lucha contra la corrupción y de carácter medioambiental del Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE. La segunda condición básica que se impone a las empresas es encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, lo cual puede ser certificado por las propias empresas o por el órgano encargado de la tramitación para la acreditación, si éstas lo autorizan. El gestor del fondo podrá exigir además otras certificaciones que considere necesarias para asegurar la eficiencia de la financiación con cargo al mismo. Por último, los adjudicatarios no podrán hallarse incurso en alguna de las prohibiciones establecidas por la legislación de contratos del sector público. En caso de incumplimiento de las obligaciones, el reglamento hace remisión a la Ley 11/2010, que en su artículo 13 prevé que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio anule o revoque y deje sin efecto la concesión de financiación con cargo al FIEM, reclamando las cantidades que, en su caso, hubiesen sido desembolsadas e incluyendo la posibilidad de inhabilitación para posteriores operaciones de apoyo.

En las líneas orientativas 2011 se hace referencia a la interpretación amplia que el artículo 12 del reglamento hace del concepto de «empresa española», ▷

¹ Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses.

así como del hincapié en priorizar la internacionalización de las pymes, debido a los mayores obstáculos, especialmente en términos de acceso a la financiación, que éstas deben superar de cara a completar sus procesos de internacionalización.

2.7. Modalidades de financiación: limitaciones y exigencias particulares

Una de las principales novedades del FIEM, y la principal razón por la que se amplía el espectro de beneficiarios respecto al FAD, y por la que en principio no se excluye a ningún país del acceso a los fondos, es que no sólo se mantiene el apoyo en términos concesionales y no reembolsables característico del FAD, sino que se incluye además la posibilidad de financiación directa en términos comerciales de forma complementaria a la financiación de mercado (haciendo efectivo el principio de complementariedad del artículo 2 del reglamento).

El capítulo IV del reglamento (artículos 14 a 21) se ocupa de detallar las diferentes modalidades de financiación, que junto con la normativa nacional e internacional vigente delimitarán la capacidad de acceso a uno u otro tipo de apoyo. El reglamento acepta la posibilidad no sólo de que un mismo proyecto pueda recibir apoyo de varias modalidades simultáneamente, sino también de que estas modalidades se combinen con otras fuentes de financiación, tanto públicas como privadas. No obstante, excluye la posibilidad de que la parte de la financiación de un proyecto realizada con cargo al FIEM sea objeto de cobertura con seguros o garantías de crédito a la exportación por parte del Estado.

Es fundamental señalar que la financiación, sea cual sea su modalidad, debe ajustarse a la normativa internacional, en particular a las prescripciones del Consenso OCDE. Hay que tener en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que esta normativa ha ido endureciendo las condiciones para prestar apoyo financiero concesional ligado.

Las principales características de la financiación en condiciones comerciales vienen reguladas

en el artículo 17 en donde se permite que la misma adopte la modalidad de préstamos, créditos o líneas de crédito reembolsables. La posibilidad de dar préstamos (no contemplada en los antiguos créditos FAD internacionalización) es una muestra más de la orientación empresarial del FIEM, ya que permite adaptar el tipo de financiación a las características del proyecto. El artículo no sólo establece algún requisito adicional, como el pago anticipado por parte del comprador extranjero (en fracción sobre el importe del contrato acorde al Consenso OCDE), sino que también establece las normas a seguir en casos particulares. Por ejemplo, en el caso de financiación de la prima de seguro correspondiente a la operación, se permite financiar hasta el 100 por 100 de la prima en la modalidad de crédito comprador financiado con cargo a una fuente distinta del FIEM, siempre que el servicio de cobertura sea prestado por una compañía española. En cuanto al gasto local, se permite sumar hasta el 100 por 100 de dicho gasto al importe de la financiación comercial, siempre que el mismo no supere el porcentaje máximo de gasto local financiable según lo establecido en el Consenso OCDE, que establece que la financiación del gasto local en el país beneficiario no podrá superar el 30 por 100 del valor de los bienes y servicios exportados o en su caso cualquier otro porcentaje que se exija en el acuerdo general y anexos sectoriales del Consenso OCDE. Por último, se permite que la financiación en términos comerciales cubra las comisiones comerciales, con el límite, eso sí, del 5 por 100 del valor de los bienes y servicios exportados.

El artículo 18 regula las condiciones financieras de la financiación comercial, aceptándose tanto tipos de interés variables como fijos. De acuerdo con lo establecido en el Consenso OCDE, este tipo fijo será el CIRR. La moneda en que se denomine la operación debe estar admitida a cotización oficial por el Banco Central Europeo, salvo autorización del gestor del FIEM. Los plazos de amortización y reembolso vienen también sometidos a la normativa del Consenso OCDE. ▷

La segunda modalidad de financiación es la concesional reembolsable, recogida en los artículos 19 y 20 del reglamento, que también permite que la misma adopte la forma de préstamos, créditos o líneas de crédito reembolsables. En este caso, el artículo 19 cifra el requisito del pago anticipado en un 15 por 100 del valor de los bienes y servicios exportados, de acuerdo a lo establecido en el Consenso OCDE. Se mantiene el límite del 5 por 100 para la financiación de las comisiones, y se incluye como novedad la posibilidad de financiar un porcentaje superior al 50 por 100 de los bienes y servicios exportados en concepto de material extranjero y gasto local, conjuntamente considerados, siempre que la financiación del material extranjero y del gasto local con cargo al FIEM no impida poder financiar hasta el 100 por 100 de los bienes y servicios españoles exportados, dado el valor del crédito, préstamo o línea de crédito, pudiendo en estos casos el gestor del FIEM proponer un porcentaje máximo de material extranjero financiado con cargo al FIEM para cada operación.

En cuanto a las condiciones financieras de la financiación concesional reembolsable, reguladas en el artículo 20, se especifica la necesidad de respetar el elemento mínimo de concesionalidad que establece el Consenso OCDE (un 35 por 100, calculado según la metodología del Consenso, que se eleva a un 50 por 100 si se trata de un país menos adelantado –PMA–). El requisito en cuanto a la moneda no cambia con respecto a la financiación comercial. Las condiciones de devolución del principal y los intereses serán las recogidas en el correspondiente convenio de crédito que se firme entre España y el país beneficiario; se tenderá, en términos generales, a mayores plazos, menores periodos de gracia y mayores tipos de interés.

Antes de pasar a la financiación no reembolsable, es preciso cerrar el análisis de la financiación reembolsable (tanto la comercial como la concesional), haciendo referencia a las garantías y a las limitaciones en el ámbito geográfico impuestas por la normativa internacional.

La principal novedad en lo que se refiere a las garantías, respecto a la situación que se daba durante la vigencia del FAD, es la posibilidad de aceptar garantías no sólo soberanas, sino también aquéllas de Administraciones públicas regionales, provinciales y locales extranjeras; de instituciones públicas extranjeras e incluso de empresas públicas o privadas extranjeras de reconocida solvencia. Con esta flexibilización, nuestras empresas van a poder participar en contratos o licitaciones internacionales con empresas públicas o semipúblicas que tengan una buena garantía crediticia. Sin embargo, en ningún caso deberá entenderse esta mayor flexibilidad en el ámbito de las garantías como una relajación de las normas de prudencia en aspectos tan relevantes como la solvencia financiera: el hecho de que Administraciones subsoberanas, organismos o empresas públicas o agentes públicos o privados puedan prestar las garantías, es perfectamente compatible con la exigencia de una solvencia adecuada. El artículo 10 del reglamento remite al artículo 8, recordando que en este ámbito de gestión del FIEM, se contará con una participación activa de entidades como CESCE y COFIDES, que permitirán una tramitación de las garantías acompañada de mecanismos reforzados de transparencia y rendición de cuentas.

El análisis de la financiación reembolsable no quedaría completo sin una descripción de las limitaciones geográficas que impone la normativa internacional, y que matiza la afirmación de que todos los países son elegibles: lo son para recibir fondos FIEM, pero no para cualquier modalidad de financiación reembolsable. Así, de las recomendaciones de desvinculación de la ayuda del CAD y de la normativa nacional que recoge su influencia, como la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa, se deducen una serie de limitaciones que se detallan en el reglamento del FIEM o en las líneas orientativas geográficas. En primer lugar, el artículo 9 del reglamento, referido a los beneficiarios, excluye de la obtención de financiación reembolsable a países pobres que estén altamente endeudados (HIPC, en ▷

sus siglas en inglés), pudiendo excepcionalmente obtener dicha financiación, mediante autorización expresa del Consejo de Ministros, aquellos países que hayan alcanzado el punto de culminación de la iniciativa HIPC del FMI y del Banco Mundial. Esta limitación, tal y como se explica en el preámbulo de la Ley 11/2010, busca cumplir con el principio de coherencia del artículo 2 del reglamento, garantizando que la operativa del FIEM no redunde en un sobreendeudamiento de los países receptores de la financiación. En segundo lugar, los PMA también merecen una consideración especial en la normativa del FIEM, que exige, conforme a las normas de la OCDE, unos requisitos de concesionalidad determinados para estos países cuando el deudor es público. Por último, una limitación geográfica de gran relevancia es la que excluye la posibilidad de ofrecer ayuda ligada a una serie de países, atendiendo a su nivel de renta per capita según los estándares del Banco Mundial, situándose el umbral en 3.945 dólares en la actualidad. Esta limitación es consecuencia del endurecimiento progresivo de las condiciones impuestas por el CAD respecto a la ayuda ligada, cuyo origen podemos situar en el llamado Paquete Helsinki de 1992, y que han ido evolucionando hasta nuestros días con las sucesivas recomendaciones sobre desvinculación de la ayuda del CAD, la última en 2008.

Finalmente, la tercera modalidad de financiación que contempla la normativa que regula el FIEM es la no reembolsable. El FIEM limita el ámbito de aplicación de este tipo de financiación, teniendo ésta un carácter residual. Así, la Ley 39/2010 de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, establece una limitación de aprobaciones de financiación no reembolsable de 50 millones de euros. Al tratarse de donaciones, no existen limitaciones geográficas a excepción de la UE 27, más allá del interés para la política comercial española.

En este ámbito de la financiación, el artículo 21 del reglamento, en su referencia al artículo 6, delimita claramente las operaciones que pueden financiarse por esta vía: asistencias técnicas, consultorías y estudios de viabilidad, exigiéndose que

la solicitud de financiación provenga de las autoridades competentes del país beneficiario. No obstante esta acotación, el mismo artículo precisa que ciertos proyectos serán susceptibles de recibir financiación no reembolsable si ésta es imprescindible para llevar a buen fin el proyecto, en aquellos casos en los que por causas sobrevenidas y ajenas a su voluntad, la empresa adjudicataria no pudiera finalizarlo, pudiendo con ello quedar negativamente afectadas las relaciones financieras económicas y comerciales bilaterales de España con el país beneficiario. También son susceptibles de recibir financiación no reembolsable los proyectos aprobados en el marco de acuerdos con organismos o agencias internacionales, si se cumple el requisito habitual de interés para la internacionalización de la empresa española.

El análisis del marco delimitado para la financiación no reembolsable por el reglamento se completa con las líneas orientativas de estudios de viabilidad, consultorías y asistencia técnica. El pasado 17 de diciembre de 2010 se aprobó, por Acuerdo del Consejo de Ministros, la integración de la línea de financiación del Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV) modalidad pública en el FIEM, eliminando los límites de imputación en forma de línea que existían en el extinto FAD internacionalización. En las líneas se remarca este hecho, así como la intención de interpretar en sentido amplio el conjunto de actividades complementarias a proyectos del artículo 6 del reglamento (no sólo estudios de viabilidad del antiguo FEV, sino también asistencias técnicas, actividades de consultoría, ingeniería, etcétera). Las líneas orientativas establecen un límite de 2 millones de DEG (derechos especiales de giro) para un único estudio o consultoría, y fijan unos umbrales de referencia que exigirán progresivamente una mayor complejidad en el sistema de adjudicación de los proyectos: adjudicación directa para menos de 135.000 euros, sistema de lista corta entre 135.000 y 465.000 euros, y concurso a partir de los 465.000 euros. Excepcionalmente, y debidamente justificado, se podrán aceptar adjudicaciones directas.

Como requisitos esenciales, las líneas orientativas remarcan la necesidad de que el proyecto sea ▷

de interés estratégico para la política comercial española, y que los estudios, consultorías y asistencias con él relacionados lleven unida una alta probabilidad de realización del mismo, existiendo interés y posibilidad de acceso a esa realización por parte de las empresas españolas.

Aun no siendo una modalidad de financiación en sentido estricto, conviene por último hacer mención a los requisitos específicos a considerar cuando lo que se desea financiar son operaciones de inversión. A este respecto, si bien el artículo 5 del reglamento no realiza una enumeración exhaustiva de estos requisitos, las líneas orientativas sí ofrecen algunas directrices a seguir a la hora de evaluar si un proyecto de inversión va a ser o no financiable. Así, el apoyo financiero se realizará fundamentalmente a proyectos de concesiones que impliquen la creación de una sociedad de propósito específico, instrumentándose este apoyo a través de la cofinanciación del proyecto, pero nunca realizando el FIEM una participación en capital, ya que de otra forma se produciría un solapamiento con la actividad de COFIDES, que sí realiza participaciones en capital. De este modo se refuerza el principio de coordinación del artículo 2 del reglamento. También queda reforzado el principio de complementariedad con el mercado, al especificarse en las líneas orientativas que el apoyo a la inversión a través del FIEM se realizará como fuente de financiación complementaria a otras fuentes de financiación.

2.8. La gestión del FIEM: el Comité FIEM y los criterios de selección de proyectos. Seguimiento y control

La Ley 11/2010 encomienda la gestión del FIEM al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la SECEX. El capítulo III del reglamento regula dicha gestión, con el objetivo que la misma se rija por criterios de eficiencia, concurrencia y transparencia. Para ello, al gestor se le asignan tareas en todas las fases de desarrollo de los proyectos financiables, desde la selección de

los mismos hasta la supervisión de su ejecución, pasando por la elaboración de estudios, la valoración de propuestas alternativas de financiación, o la adopción de medidas de prevención para la mitigación del posible impacto negativo que un proyecto pudiera tener sobre el desarrollo.

La complejidad de la gestión del instrumento hace necesaria la colaboración de una serie de agentes. En primer lugar, ya se ha mencionado que el reglamento del FIEM recoge la posibilidad de colaboración de entidades como CESCE y COFIDES, cuyo apoyo técnico será necesario en el análisis de la solvencia de los deudores y las garantías presentadas. Por otro lado, el artículo 11 de la Ley 11/2010 y el artículo 8 del reglamento confirman al Instituto de Crédito Oficial (ICO) como agente financiero del FIEM. En la Ley 11/2010 se encarga al ICO la prestación de todos los servicios de carácter financiero relativos a las operaciones formalizadas con cargo al FIEM, así como la formalización, en nombre y representación del Gobierno español, de los correspondientes convenios de crédito, préstamo o donación. Se prevé una compensación al ICO por los gastos en los que incurra en el desarrollo y ejecución de esta función. Además, las sociedades que gozan del estatus de medio propio y servicio de la Administración también juegan un papel de gran relevancia en la gestión del fondo, en particular en lo que se refiere a las actividades de soporte técnico, a través de las encomiendas de gestión. En las líneas orientativas, se remarca que el Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de diciembre de 2010 aprobó la integración de la línea destinada a retribuir a los medios propios de la Administración en el FIEM, cuando anteriormente se retribuían con cargo al FAD. Las líneas subrayan también la posibilidad de que otros agentes especializados de la Administración que no tengan la consideración de medio propio, participen en estas actividades de soporte técnico, valorando su especialización y experiencia, así como el coste estimado de las tareas encomendadas.

La importancia de una gestión eficiente y transparente del fondo se manifiesta, no sólo en las ▷

contribuciones de los distintos organismos a las que acabamos de hacer referencia, sino también, y especialmente, en la creación de un organismo *ad hoc* adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la SECEX, como es el Comité FIEM, al que se hace mención en la Ley 11/2010, si bien su composición, tareas y funcionamiento se detallan en los artículos 23 a 26 del reglamento. El Comité, presidido por el secretario de Estado de Comercio Exterior, se reunirá una vez al mes con carácter ordinario, y en el mismo tienen representación, además del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), ICO, CESCE, COFIDES y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Su función principal es el examen y, en su caso, elevación a aprobación por el secretario de Estado de Comercio Exterior o del Consejo de Ministros, según corresponda, de aquellas propuestas de financiación que se le presenten con cargo al FIEM, pertenecientes a cualquiera de los tipos de operación y a cualquiera de las tres modalidades de financiación que hemos analizado, teniendo en cuenta las particularidades que hemos ido desgranando hasta el momento. El Comité del Fondo también podrá estudiar operaciones de renegociación y condonación de los activos del FIEM, incluyendo el canje de deuda por inversiones públicas y privadas, a propuesta del MEH (que es el organismo que dictará las instrucciones pertinentes al ICO en la firma de los acuerdos bilaterales a tal efecto, según el artículo 30 del reglamento).

En el examen de las propuestas de financiación que llegan al Comité FIEM existen una serie de criterios de valoración de las operaciones que éste debe tener en cuenta (además del interés para la internacionalización de la empresa española) y que vienen recogidos en el artículo 27 del reglamento y entre los que destacan las prioridades marcadas en las líneas orientativas anuales, el equilibrio interno y externo del país beneficiario, el interés geográfico o sectorial para la política comercial española en los térmi-

nos que hemos analizado en las respectivas líneas orientativas, la viabilidad técnica y financiera del proyecto (atendiendo a aspectos como la sostenibilidad del mismo) o la calidad de las garantías. Además de estas consideraciones de tipo individual, debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos para la gestión eficiente del FIEM debe ser la limitación en los riesgos de la cartera del instrumento, tanto en términos del riesgo por país como por sector o empresa ejecutora. Por último, los principios de coherencia, coordinación y complementariedad exigen que, al tener en cuenta el coste de oportunidad de financiar o no el proyecto, el Comité FIEM tenga en cuenta no sólo la financiación de proyectos alternativos, sino también las fuentes alternativas de financiación, siendo de especial interés según el reglamento aquellas operaciones que reciban cofinanciación privada.

En cuanto al seguimiento y evaluación de los proyectos financiados con cargo al FIEM, el artículo 28 del reglamento permite contratar con cargo al FIEM el control, seguimiento y evaluación de los distintos proyectos que hayan sido o vayan a ser financiados a su cargo. Para poder ser objeto de evaluación individual, el reglamento exige que el proyecto supere los 15 millones de euros, si bien puede ser también objeto de evaluación el 10 por 100 de todas las operaciones de importe inferior a 15 millones de euros aprobadas en un año. Para garantizar la transparencia de la evaluación, ésta no podrá ser realizada por la entidad que hubiese hecho la identificación del proyecto o del estudio de viabilidad, y se velará por la diversificación y especificidad de las encomiendas de evaluación a los medios propios. En cuanto al seguimiento y control de los cobros, será el ICO, en su función de agente financiero del fondo, el encargado de llevarlos a cabo. También se encargará, en su caso, de la reclamación de las cantidades impagadas.

La transparencia en la gestión del FIEM se completa con el control parlamentario al que está sometido el instrumento: el artículo 9 de la Ley 11/2010 y el artículo 29 del reglamento hacen referencia a la memoria anual que el Gobierno debe presentar a la Cortes Generales en la que se detallan las opera- ▷

ciones autorizadas con cargo al FIEM, y a una comparecencia anual del secretario de Estado de Comercio Exterior ante las Comisiones de Industria, Turismo y Comercio del Congreso y del Senado para presentar dicha memoria y dar cuenta de la ejecución anual del Fondo.

3. Conclusión: el FIEM como respuesta a los retos actuales que plantea la internacionalización de la economía española

Los procesos de internacionalización han demostrado efectos muy positivos en términos de competitividad, empleo, innovación y modernización del aparato productivo pública. La Administración comercial española ha detectado el grave problema que supone la falta de acceso a los mercados de capitales a la hora de afrontar exitosamente procesos de internacionalización, y han respondido con una significativa flexibilización de sus instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización. De tal manera que se han reforzado y flexibilizado los instrumentos de que dispone, de modo que se permita la atención a su mayor demanda en esta etapa recesiva, de acuerdo al comportamiento anticíclico que se espera de estos instrumentos.

La naturaleza del FAD, con sus dos pilares de cooperación al desarrollo y apoyo a la internac-

lización, se mostraba inadecuado para hacer frente a esta nueva etapa, en la que además, como hemos analizado, las demandas del mundo empresarial y del mundo de la cooperación divergen cada vez más. Por ello, la creación de un fondo con un objetivo único de internacionalización, como es el FIEM, servirá de manera más adecuada a los intereses de la política comercial española en esta nueva etapa.

El análisis del FIEM que hemos realizado permite comprobar cómo su diseño puede permitir afrontar con más garantías que su predecesor el reto de una competencia exitosa de las empresas españolas en los mercados internacionales. El nuevo fondo da cabida a figuras como las concesiones a través de proyectos internacionales de participación público-privadas y que comportan la inversión y la presencia de nuestras empresas en el exterior, además de incluir conceptos más acordes con el fenómeno de la globalización como son las cadenas de valor. Otros aspectos, como la mayor cobertura respecto del FAD en términos de países, proyectos y modalidades de financiación, o el establecimiento de prioridades por país o sector, además de la búsqueda de sinergias y coordinación entre todos los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización, configuran la principal diferencia y la principal aportación del FIEM con respecto al FAD: la búsqueda de la orientación empresarial del fondo como instrumento de fomento de la competitividad frente a nuestros principales competidores en terceros países.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico ice.ssc@mityc.es
2. Sólo se admitirá material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
3. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etc.) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. El espaciado será doble y el tamaño de letra 12.
4. En la primera página se hará constar el título del artículo que será lo más corto posible y la fecha de conclusión del mismo, nombre y dos apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
5. En la segunda página del texto estarán el título que deberá ser breve, claro, preciso e informativo, un resumen del trabajo (con una extensión máxima de 10 líneas), de 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título y de 1 a 5 códigos de materias del *Journal of Economic Literature* (clasificación JEL) para su organización y posterior recuperación en la base de datos del *Boletín Económico de ICE*.
6. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente estructura:

- Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, con la siguientes estructura:

1. Título del apartado

1.1. Título del apartado

1.1.1. Título del apartado

2. Título del apartado

- Habrá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía y anexos si los hubiera.
- Las notas irán numeradas correlativamente y puestas entre paréntesis, incluyéndolo su contenido a pie de página y a espacio sencillo. Sólo deben contener texto adicional y nunca referencias bibliográficas.
- Los cuadros, gráficos, tablas y figuras se incluirán en el lugar que corresponda en el texto generados por la aplicación Word, no admitiéndose su inserción en formato de imagen. Todos deberán llevar un número correlativo, un título y la correspondiente fuente.
- Las referencias a siglas deberán ir acompañadas, en la primera ocasión que se citen de su significado completo.
- Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. En el caso de referencias de tres o más autores han de figurar todos cuando se citen por primera vez y después sólo el primer autor seguido de *et al.*
- La bibliografía se ordenará alfabéticamente con el siguiente formato.

— LIBRO:

Apellidos e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Año de publicación entre paréntesis: título completo, edición, lugar de publicación. Editorial.

Ej.: CARREAU, D., FLORY, T. y JUILLARD, P. (1990): *Droit Economique International*, 3ª edición, París. LGDJ.

— ARTÍCULO:

Apellidos e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Entre paréntesis año de publicación: título completo del artículo citado entrecomillado, nombre de la publicación en cursivas, fascículo y/o volumen, fecha de publicación, páginas. Lugar de publicación.

Ej.: VIÑALS, J. (1983): "El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica", *Información Comercial Española. Revista de Economía* nº 604, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

BICE retiene todos los derechos de reproducción de los artículos editados aunque tiene como práctica habitual autorizar su reproducción siempre que se cite la publicación y se cuente con el permiso del autor. La autorización deberá solicitarse por escrito en la redacción de BICE. Los artículos publicados estarán disponibles en www.revistasICE.com