

Juan Ignacio Moratinos Alonso*
Ana Rosa Bofill Morientes**

LA FINANCIACIÓN DE LA INDUSTRIA

La industria española ha ido perdiendo representatividad en los últimos años. Una parte de dicha pérdida puede ser explicada por la dificultad del sector manufacturero para obtener financiación adecuada para sus inversiones a largo plazo, estratégicas y para el crecimiento. Ante ese fallo de mercado, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo actúa ejecutando programas de apoyo a la financiación. Por último, se analizan Fondos de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea que apoyarán la financiación industrial.

The finance of the manufacturing sector

Over the past years, the manufacturing sector in Spain has been contributing less and less to the total GDP. One of the reasons that might have caused this relative decline is the lack of an adequate amount of resources to finance long-term investments. In light of the existence of this market failure, the Ministry of Manufacturing, Trade and Tourism implements programs in order to financially support the sector. In this article, we also analyse the European Recovery and Resilience Facility that will support the finance of the manufacturing sector.

Palabras clave: desarrollo industrial, crecimiento, pymes, fondos europeos.

Keywords: industrial development, growth, SMEs, European funds.

JEL: G20, L52, L60.

1. Introducción

Es un hecho bien conocido que la industria manufacturera ha ido perdiendo representatividad en el conjunto de la economía en términos del valor añadido bruto (VAB). Así, según datos del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), y excluyendo el sector energético, la industria ha pasado del 17,8 % en el año 2000, al 12,3 %

en 2019 (Figura 1). Esta caída se ha producido de forma imparable hasta 2009, derivada del auge de otros sectores, mientras que en los últimos años parece detectarse una estabilización, en torno al 12 %. En términos absolutos, se produjo un aumento del VAB industrial hasta 2008, seguido de una reducción hasta el año 2013 (en cierta medida pareja a lo ocurrido con el VAB del resto de la actividad económica), y un aumento en los últimos años, que en 2019 no ha alcanzado todavía el valor de 2008, máximo histórico de esta variable.

En este artículo se explora la posibilidad de que la falta de una estructura de financiación adecuada a la industria, y, más en concreto, por un fallo de mercado en la financiación a largo plazo y para el crecimiento, sea explicativa de una parte de este retroceso en términos relativos.

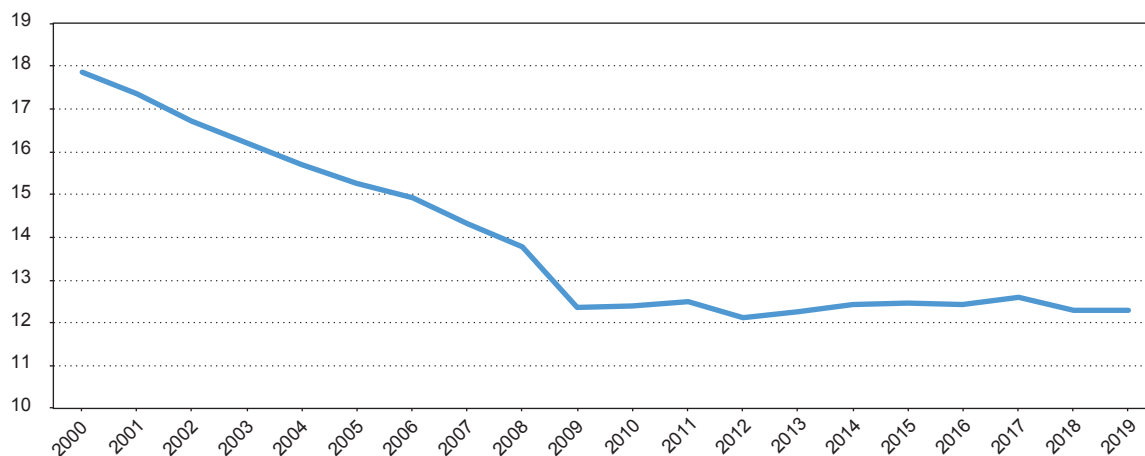
* Subdirector General de Gestión y Ejecución de Programas de la Dirección General de Industria y PYME (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

** Consejera Técnica de la Subdirección General de Estudios, Análisis y Planes de Actuación de la Secretaría General Técnica (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

Versión de marzo de 2021.

<https://doi.org/10.32796/ice.2021.919.7179>

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DE LA APORTACIÓN DEL VAB INDUSTRIAL
(En %)



FUENTE: INE (Instituto Nacional de Estadística).

Tanto el informe 04/19 *La industria en España: propuestas para su desarrollo*, elaborado por el Consejo Económico y Social (CES, 2019), como las Directrices de la Nueva Política Industrial 2030, aprobadas por el Gobierno en febrero de 2019, coinciden en que la financiación del circulante en las empresas industriales ha mejorado mucho en los últimos años, y no representa un problema real¹. No obstante, no se ha superado el reto de la financiación de activos fijos a largo plazo y para el crecimiento de las pymes.

El objetivo de este artículo se centra en el diagnóstico y posibles aportaciones públicas para la financiación de la actividad industrial de largo plazo, estratégica y para el crecimiento. El trabajo parte del estudio en el apartado 2 de las características específicas de la financiación a largo plazo de la industria, concluyendo que los

mayores riesgos de estas inversiones obligan a muchas empresas industriales (especialmente, pymes) a ralentizarlas o reducir su alcance y financiarlas con fondos propios. En el apartado 3 se examina el Marco de Apoyo a la Inversión Industrial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que constituye la principal herramienta pública específica para actuar frente a este fallo de mercado. Por último, en el apartado 4 se hace un análisis del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en lo referente a la financiación industrial.

2. Especificidades de la financiación a largo plazo de la Industria

Del ya citado informe elaborado por el Consejo Económico y Social se extrae que existen dos factores que condicionan significativamente el acceso a la financiación de la empresa industrial:

- *La dimensión de la empresa*: las pequeñas y medianas empresas (pymes) tienen más dificultades en el acceso a la financiación externa, tanto en forma

¹ En el momento de redacción de este artículo, no hay datos de que el acceso a la financiación del circulante esté siendo un obstáculo para la empresa industrial como consecuencia de la crisis de la COVID-19. Sin embargo, y tal y como se desarrolla posteriormente, las expectativas no son buenas.

de recursos propios como de terceros. En el caso de las pequeñas empresas esta financiación se realiza principalmente por crédito bancario. Las empresas pequeñas tienen más problemas en conseguir las garantías o colaterales exigidos por las entidades bancarias. El menor tamaño de la empresa industrial española respecto al resto de la Unión Europea hace que este problema tenga mayor impacto en España².

- *El nivel de madurez de la empresa:* la facilidad de acceso a la financiación depende mucho del nivel de madurez de la empresa. Los financiadores facilitan más el crédito a empresas que cuentan con un nivel suficiente de recursos propios, garantías o activos que puedan servir de colateral y, sobre todo, de un historial económico-financiero conocido por las entidades, que permite sustentar sus decisiones. Por el contrario, en el caso de empresas en etapas de desarrollo más tempranas, donde suelen prevalecer los activos intangibles, la financiación resulta más compleja de conseguir en el sistema bancario tradicional.

Además de lo anterior, debemos fijarnos en las particularidades de la generación de valor del sector manufacturero; si hay algo que lo caracteriza, es que se basa en procesos de transformación, habitualmente de materias primas y energía, en productos que pueden ser directamente utilizados por consumidores finales o bien pueden servir de insumos para otras actividades industriales. Ese proceso de transformación se realiza inevitablemente con la participación de activos productivos (esencialmente, maquinaria y equipos) de forma más intensiva que en otros sectores, que deben adquirirse (o alquilarse) tanto inicialmente, como sustituirse cada cierto tiempo.

De forma muy general, se estima que una planta industrial que haya estado operada y mantenida de forma adecuada, requiere cada diez años de una inversión del entorno del 10 % del coste inicial actualizado (coste

de reposición actualizado de los equipos que la componen) para reemplazar los equipos que han quedado obsoletos, además de un 3 % del coste actualizado (o de reposición) de los equipos, cada año, para su mantenimiento (García Garrido, 2014).

Además, ese reemplazo de maquinaria y equipos de producción puede acelerarse por dos causas: *i)* depreciación funcional, debido a que las especificaciones de la demanda o el servicio esperado son cada vez más cambiantes, por ejemplo, debido a las nuevas tendencias de producción personalizada que se imponen en la industria 4.0; y *ii)* depreciación tecnológica, debido a la mejora del estado del arte de la maquinaria, que permite mejorar los procesos y la competitividad industrial o generar mejores productos.

Como consecuencia, la fuerte inversión en activos fijos (especialmente, maquinaria), y la financiación de dichas inversiones es un problema central nuclear de la financiación general de la industria³, y sobre la que merece la pena profundizar un poco más.

A continuación, desgranaremos un análisis propio realizado sobre la financiación de activos fijos de la actividad industrial en España. Partiendo de la muestra de empresas manufactureras (CNAE 10 a 33) suministrada por la Central de Balances Integrada (CBI) del Banco de España (BdE) en el periodo 2014 a 2018⁴, y tras asumir, como hipótesis de trabajo, que el destino de la inversión financiera a largo plazo equivale a inversión en activos fijos, hemos obtenido los siguientes hallazgos:

- Los activos fijos se mueven en una horquilla entre el 81 % y el 82 % de los activos totales, proporción que se mantiene prácticamente constante en el periodo estudiado (Figura 2).

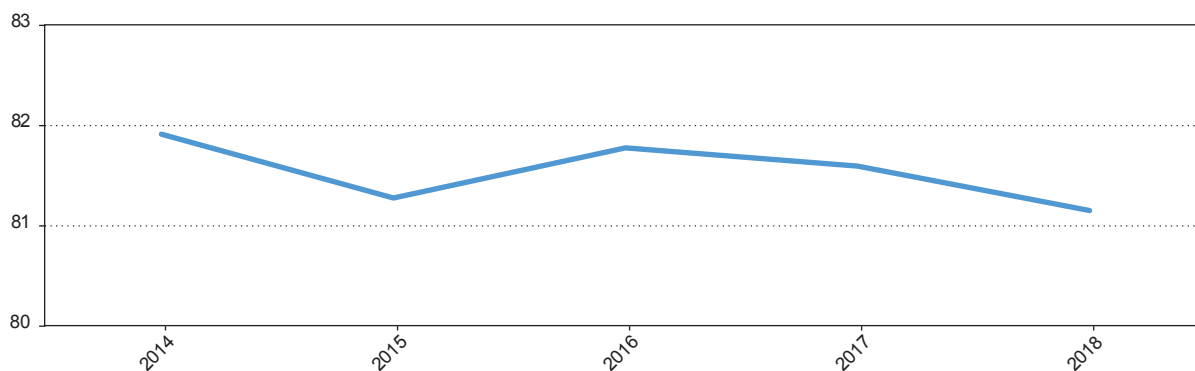
² Según el Directorio Central de Empresas (DIRCE), en la industria manufacturera española (Clasificación Nacional de Actividades Económicas, CNAE 10 a 33) el 97 % de las empresas tiene menos de 50 empleados.

³ La financiación de inventarios y clientes (el fondo de maniobra) también puede ser crítica en sectores industriales concretos (por ejemplo, el sector naval) que tienen un largo periodo medio de maduración.

⁴ En el momento de redacción final de este artículo, solo se habían incorporado a la web del BdE aproximadamente la mitad de los balances del ejercicio 2019, el resto de la información se vuelca más adelante. Por rigor, se ha preferido no incluirlos en la siguiente explicación. No obstante, en la nota 5 se dará una breve pincelada de resultados.

FIGURA 2

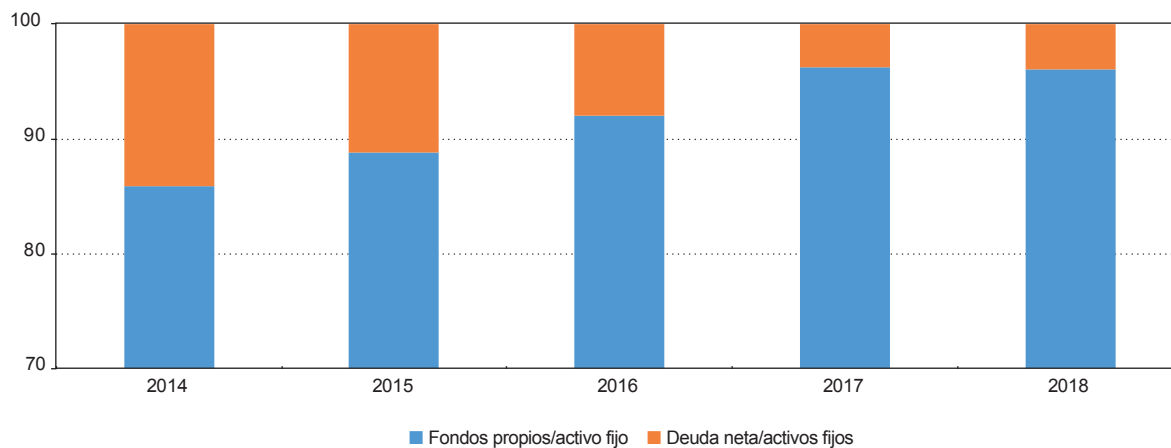
PORCENTAJE DE ACTIVOS FIJOS FRENTE A TOTALES



FUENTE: Subdirección General de Estudios, Análisis y Planes de Actuación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), a partir de datos de la Central de Balances Integrada del BdE.

FIGURA 3

PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN CON CARGO A DEUDA



FUENTE: Subdirección General de Estudios, Análisis y Planes de Actuación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), a partir de datos de la Central de Balances Integrada del BdE.

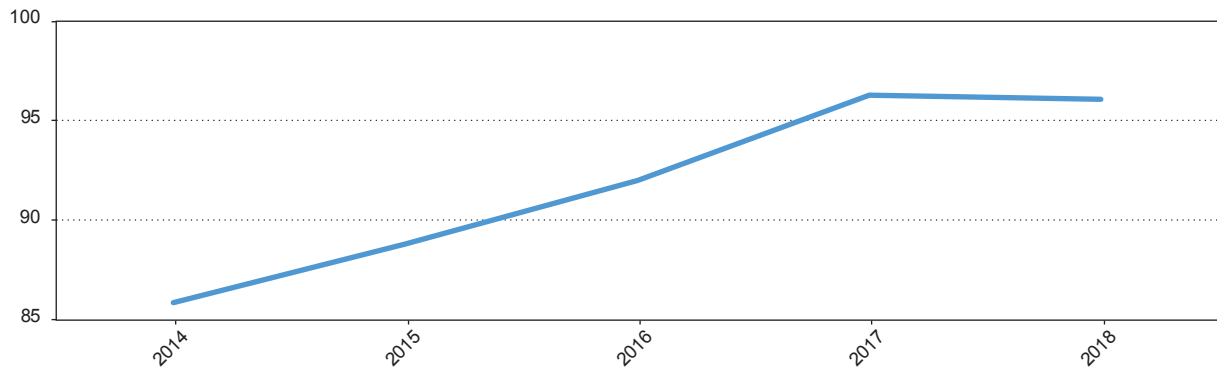
• La industria manufacturera española financió en 2018 un 96 % de sus activos fijos con fondos propios, mientras que solo el 4 % restante se financió con deuda (Figura 3), tras años de crecimiento. Además, el porcentaje de activos fijos financiados con fondos propios

se ha incrementado desde el 85 % en 2014 hasta el 96 % en 2018 (Figura 4).

• En este periodo, el apalancamiento de la industria manufacturera española cae de forma constante desde el 30 % en 2014 hasta el 21 % en 2017, y

FIGURA 4

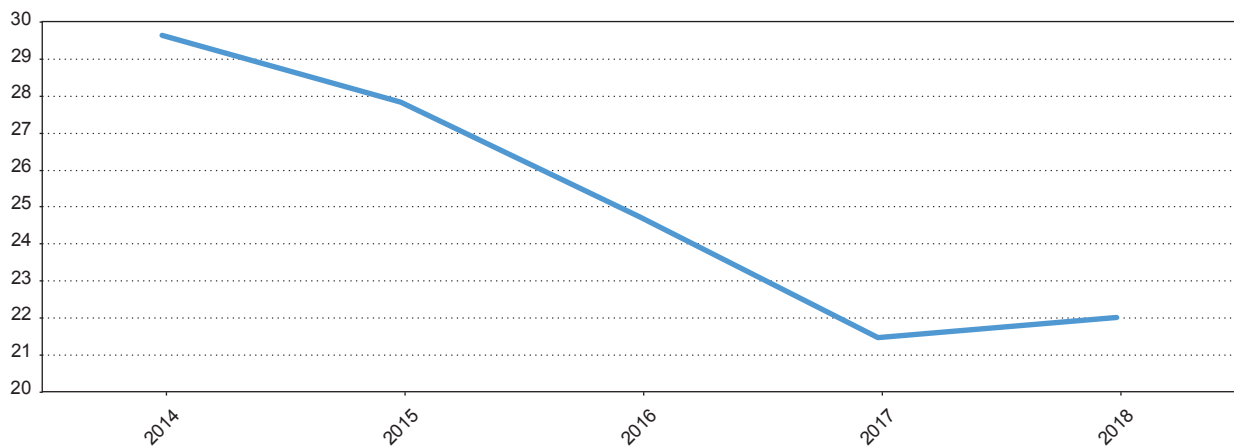
PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN DE ACTIVOS FIJOS CON FONDOS PROPIOS



FUENTE: Subdirección General de Estudios, Análisis y Planes de Actuación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), a partir de datos de la Central de Balances Integrada del BdE.

FIGURA 5

PORCENTAJE DE APALANCAMIENTO



FUENTE: Subdirección General de Estudios, Análisis y Planes de Actuación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), a partir de datos de la Central de Balances Integrada del BdE.

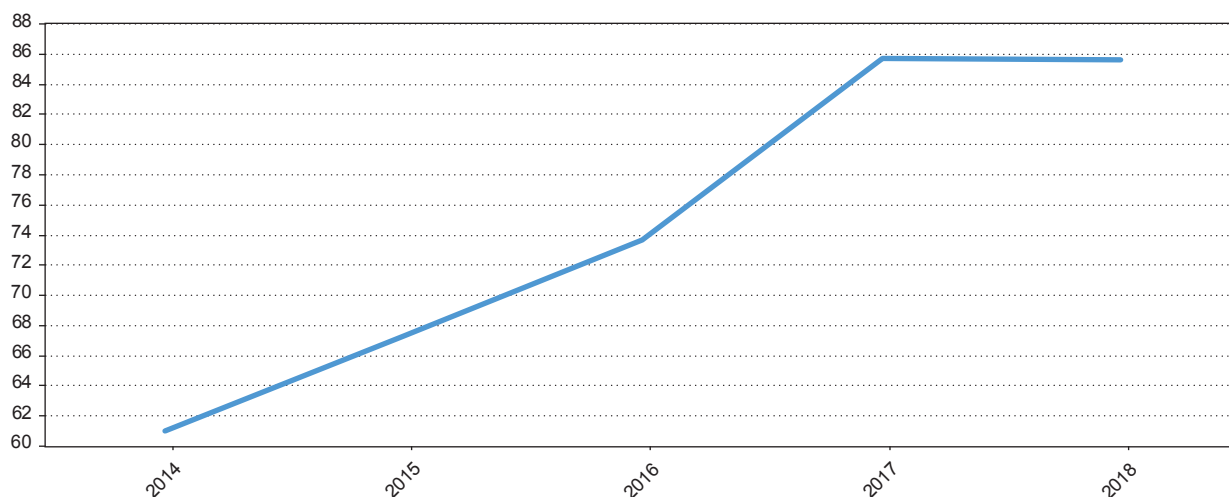
experimenta un ligero repunte en 2018 hasta el 22 % (Figura 5).

- El porcentaje de deuda neta que financia el fondo de maniobra ha aumentado desde el 61 % en 2014 hasta el 86 % en 2018 (Figura 6). En concreto

en 2018, el 86 % de la deuda neta se empleó en financiar el fondo de maniobra o capital circulante. El 14 % restante de la deuda financió el 4 % de los activos fijos.

Estas cifras son todavía más patentes en el caso de las pymes donde los activos fijos han venido

FIGURA 6
PORCENTAJE DE DEUDA NETA QUE FINANCIAN EL FONDO DE MANIOBRA



FUENTE: Subdirección General de Estudios, Análisis y Planes de Actuación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), a partir de datos de la Central de Balances Integrada del BdE.

decreciendo en el periodo del 69 % al 65 %, la financiación con fondos propios cubre la totalidad del activo fijo y parte del circulante, y el apalancamiento se sitúa en torno al 12 %. Y profundizando más en empresas pequeñas, los activos fijos han disminuido del 73 % al 69 %, la financiación con fondos propios cubre la totalidad del activo fijo y parte del circulante, y el apalancamiento se sitúa en el 8 %.

Estos resultados llevan a las siguientes conclusiones sobre la financiación de activos fijos de la industria manufacturera española:

- 1) Los activos fijos se financian básicamente con los fondos propios de la empresa.
- 2) La industria se endeuda mayoritariamente para financiar sus necesidades de circulante (corto plazo), no para financiar nuevas inversiones productivas.

Durante el periodo estudiado, la industria española ha realizado pocas inversiones en activos fijos, y ha empleado la mayor parte del retorno obtenido en reducir deuda, puesto que la proporción de activos

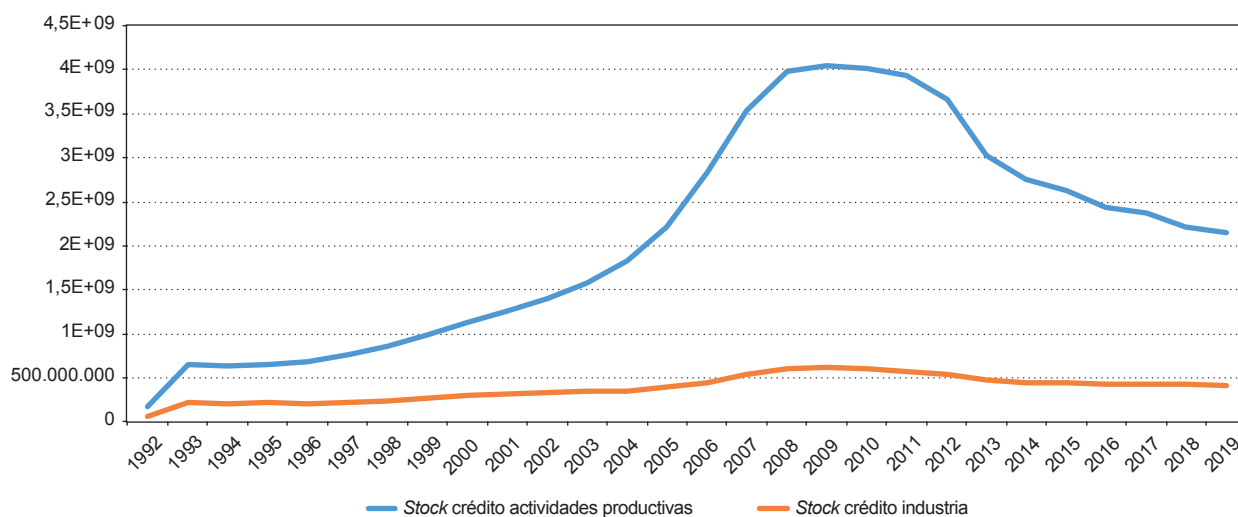
fijos sobre el total se ha mantenido prácticamente constante, ha aumentado la proporción de activos fijos financiados mediante fondos propios y se ha reducido el porcentaje de deuda neta sobre activos totales⁵.

Completaremos el análisis anterior desde una perspectiva de la oferta de financiación industrial. Tomando datos relativos a crédito de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito a otros sectores residentes según finalidades del Banco de España (BdE), se advierte en el periodo observado

⁵ Los datos de 2019 podrían sugerir un cambio de tendencia. No obstante, debería esperarse más antes de darles validez. Por una parte y como se ha comentado, todavía no son definitivos y están pendientes de que el BdE los vuelque totalmente; por otra parte, la singularidad que ha sido 2020 en términos económicos (y generales), impide determinar si esto va a representar una tendencia o un año aislado. No obstante, se citan los resultados obtenidos en 2019: la ratio activo fijo frente a activo total se incrementa hasta el 85 %; se produce un aumento de la financiación de activos mediante deuda hasta el 10 %; el porcentaje de deuda neta que financia el fondo de maniobra baja al 64 %; y se produce un ligero aumento del apalancamiento hasta el 24 %.

FIGURA 7

STOCK DE CRÉDITO DEL SECTOR INDUSTRIAL FRENTE AL CONJUNTO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS



FUENTE: Banco de España.

(1995 a 2018) que la financiación de la industria se ha mantenido mucho más estable que la correspondiente al conjunto de actividades productivas (Figura 7). Durante los años anteriores a la crisis del 2008, la financiación de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito parece haber tenido más apetito financiador hacia otras actividades económicas (destacando la construcción), frente a la financiación de la industria⁶. De la misma forma, cuando se produce una restricción del crédito, afecta más a esos mismos sectores frente al manufacturero.

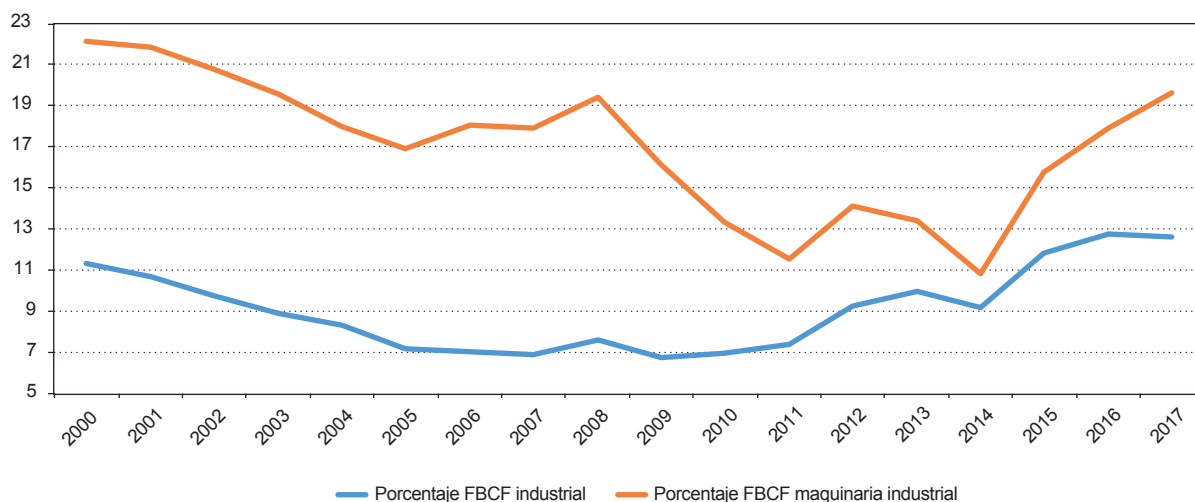
Finalmente, se quiere hacer notar la importancia de la industria en la formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) de un país. La Figura 8 se ha obtenido de datos de formación bruta de capital fijo por activos y ramas de actividad que publica el INE, tomando magnitudes porcentuales de representatividad de la

industria respecto al total FBCF, y considerando únicamente activos de «Maquinaria y bienes de equipo + sistemas de armamento». Del análisis se desprende que, si bien la industria tiene un lugar modesto en la FBCF de la economía en relación con su aportación al VAB, cuando solo se considera la maquinaria y bienes de equipo esta representatividad aumenta sustancialmente: en el 2017, último año que se dispone de datos para esa variable, representa el 19,6 % frente al 12,6 % del VAB de ese año. La inversión en activos fijos del sector industrial y su financiación (que como se ha comentado anteriormente, no ha tenido gran aportación privada en los últimos años), debería ser objeto de seguimiento, dada la importancia que tiene la FBCF para la economía de un país.

Como conclusión final para cerrar este apartado, la intensidad de capital requerida por la inversión en instalaciones, bienes de equipo, la necesidad de tecnificación, y la perspectiva a largo plazo en un entorno incierto, con periodos de recuperación de la inversión

⁶ La Figura 7 representa una variable *stock* y, por tanto, acusa cierta inercia. Esto explica el carácter creciente en su valor hasta 2010.

FIGURA 8
PORCENTAJE RELATIVO INDUSTRIAL DE LA FBCF



NOTA: FBCF (Formación bruta de capital fijo).
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE.

(*payback*) más largos, y mayor incertidumbre por tanto en la rentabilidad del proyecto, imprimen características singulares a las empresas manufactureras, especialmente si estas son pymes. Y todo ello conduce a decir que la financiación privada de inversiones en activos fijos, a largo plazo, no está adecuadamente resuelta por el sector privado, que ve un riesgo en sus características especiales descritas anteriormente.

3. El Marco de Apoyo a la Financiación Industrial

Ante este fallo de mercado, la Administración pública debe actuar. El Marco de Apoyo a la Inversión Industrial es la respuesta de la Secretaría General de Industria y PYME (en adelante, SGIPYME) del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en el ámbito de sus competencias, y cuya visión y reto se resume en que «todo proyecto viable de una empresa industrial viable debe poder acceder a la financiación necesaria para realizar dicha actuación».

El Marco de Apoyo a la Financiación de la Industria se asienta en las *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial 2030*, aprobadas en febrero de 2019 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019). A su vez, en el caso de los programas de I+D+i que gestiona, también hunde sus cimientos en el actual Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, o el que próximamente lo sustituirá.

El Marco de Apoyo a la Financiación de la Industria se compone de tres ejes:

- 1) De unos programas de apoyo a la financiación gestionados directamente o cogestionados.
- 2) De un servicio de asesoramiento libre y gratuito denominado Financia_Industria.
- 3) De un sistema de colaboración y cogestión con las comunidades autónomas.

Respecto al primer eje referido a los programas de apoyo gestionados directamente, hasta 2020 han sido los siguientes:

TABLA 1
RELACIÓN DE LOS PROGRAMAS SGIPYME CON LAS DIRECTRICES DE LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL

| | REINDUS | ACTIVA_Financiación | IDI |
|--|---|---------------------------|---|
| OBJ 1: Reindustrialización. | Objetivo: incremento del PIB industrial (y su peso relativo). | | |
| OBJ 2: Transformación del tejido industrial. | Objetivo: apoyo a inversiones que mejoran la competitividad de la empresa industrial, entre ellas la implantación de la digitalización. | Objetivo: digitalización. | Objetivo: incorporación de la innovación como proceso de la empresa industrial. |
| OBJ 3: Transición ecológica. | | | Objetivo: aprovechamiento de energías limpias y sostenibles. |

FUENTE: Elaboración propia.

a) *Programa de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (REINDUS)*. Se trata de un programa que financia la adquisición de activos fijos en inversiones productivas, con especialización en maquinaria y equipos de producción, y que contribuye, por tanto, a la formación bruta de capital fijo de las empresas. Ofrece préstamos a proyectos de inversión a largo plazo, diez años con los tres primeros de carencia y un tipo de interés que en los últimos años ronda el 1 %. No tiene elemento de ayuda en términos de lo establecido por la Comisión Europea, por lo que es compatible con cualquier marco de ayuda. Este programa va a evolucionar, en 2020, a un Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (en adelante, FAIP), cuyas características se explicarán más adelante.

b) *Programa de apoyo a proyectos de I+D+i en el ámbito de la Industria Conectada 4.0 (ACTIVA_Financiación)*. Se trata de un programa que financia proyectos que avanzan hacia la transformación digital de la empresa industrial y/o de sus procesos productivos en ámbitos claves de la transición industrial como son: las plataformas de interconexión de la cadena de valor de la empresa; las soluciones para el tratamiento avanzado de datos; las soluciones de inteligencia artificial;

los proyectos de simulación industrial; el diseño y la fabricación aditiva; los proyectos industriales de realidad aumentada, realidad virtual y visión artificial; la robótica colaborativa y cognitiva; y la sensorica.

c) *Programa de ayudas a planes de innovación y sostenibilidad en el ámbito de la industria manufacturera (IDI)*. Este programa financia planes de innovación y sostenibilidad en ámbitos claves en la transición industrial como son: la eficiencia energética, la descarbonización, y las nuevas fuentes de energía sostenible; la economía circular y la ecoinnovación, mejora de las cadenas de valor; los materiales y productos avanzados; y la mejora de los procesos de calidad y seguridad industrial.

Cada programa gestionado por la SGIPYME incardina sus objetivos en, al menos, uno de los objetivos establecidos en las Directrices de la Nueva Política Industrial 2030, tal como refleja la Tabla 1.

El segundo eje del Marco de Apoyo a la Financiación Industrial es el servicio Financia_Industria. No se trata de un programa o línea de financiación en sí, sino que se configura como un servicio de asesoramiento libre y gratuito que oferta la SGIPYME y puesto a disposición de todas las empresas industriales con el fin de originar y captar nuevas inversiones industriales, informar sobre

las distintas fuentes de financiación pública disponibles para ese perfil de proyecto tanto de la propia SGI-PYME como de otros organismos financiadores; y por último, realizar una maduración conjunta del proyecto de forma que aumente su probabilidad de éxito en la obtención de la financiación. Conceptualmente, pretende ser una herramienta especialmente enfocada a las pymes que les permita ampliar su horizonte de posibilidades de financiación, mitigando ese déficit visto en el apartado 2 respecto de la financiación privada tradicional.

Financia_Industria se basa en la capilaridad, por lo que ha establecido una red de colaboradores más cercanos al territorio en el que participan casi todas las comunidades autónomas, algunas Cámaras de Comercio y Subdelegaciones de Gobierno a través de los servicios de industria que disponen. A su vez, mantiene contacto fluido con otros posibles financiadores y atractores de inversión industrial tanto públicos, como pueden ser el CDTI, SEPIDES, ICEX, COFIDES, etc., como privados, como serían las diferentes asociaciones sectoriales.

El futuro Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIP)

La recientemente aprobada Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, contempla la creación del FAIP, un fondo sin personalidad jurídica que, cuando se produzca su puesta en funcionamiento a mediados del presente año, tendrá por objeto prestar apoyo financiero para promover inversiones de carácter industrial de las empresas que contribuyan a favorecer el desarrollo industrial, reforzar la competitividad industrial y mantener las capacidades industriales del territorio. Se pretende que pueda aportar soluciones de financiación flexibles, incluyendo préstamos ordinarios, préstamos participativos, participación en capital (*equity*) de forma temporal y minoritaria, así como otras fórmulas de financiación distintas a las anteriores o una combinación de ellas.

El FAIP representa la evolución natural del programa REINDUS explicado anteriormente, bajo la concepción de ofrecer soluciones de financiación adaptadas a cada proyecto industrial, y con un modelo más parecido al de una banca pública industrial. Al tratarse de un fondo dotado con presupuestos generales del Estado, el objetivo primordial será la rentabilidad social, siempre en el entendido de que esto no suponga una pérdida contable por no devolución de las operaciones⁷.

4. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español

Las perspectivas económicas y de financiación pública se han trastocado intensamente tras la irrupción de la crisis económica asociada a la pandemia de la COVID-19. En este contexto, el pasado 21 de julio de 2020, se alcanzó un histórico acuerdo en el Consejo Europeo para movilizar una cantidad nunca antes vista de fondos para los próximos años, con el objetivo de reactivar inversiones que supongan una transformación profunda en la economía y sociedad europea y permita la salida de la crisis.

El Gobierno presentó el 7 de octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), que se financiará con los fondos del Plan *Next Generation EU*, el Fondo de Recuperación Europeo (Comisión Europea, 2020). A través de este, España podrá obtener financiación hasta los 140.000 millones, de los cuales alrededor de 72.000 millones revestirán la forma de transferencias y el resto serían préstamos.

El PRTR movilizará un importante volumen de inversión pública y privada en los próximos años para relanzar la economía española y acelerar la transformación del modelo productivo hacia un crecimiento sostenible

⁷ Es importante reseñar que el FAIP no tiene espíritu subvencional, sino que precisamente busca utilizar herramientas de mercado para impulsar aquellas inversiones industriales viables que no se están activando por falta de financiación.

e inclusivo. Entre sus objetivos se incluye el estímulo de la competitividad de la industria, la creación de empresas y el refuerzo de sectores estratégicos.

El PRTR se estructura en torno a diez políticas palanca, de las cuales la número 5 bajo el título «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora», es la que implica al sector industrial. Esta política pretende apoyar y reforzar a la industria española ya posicionada en determinados sectores como las energías renovables, la eficiencia energética, la electrificación, la economía circular o la adaptación al cambio climático; y, por otro, contribuir a reorientar y alinear la creación de empresas en nuevas cadenas de valor, nuevos productos y nuevos mercados asociados a los retos globales de la sostenibilidad y la transición energética.

Dentro de esta política palanca se encuentra la componente 12, Política Industrial de España 2030, cuyo objetivo es impulsar la modernización y la productividad del ecosistema español de industria —servicios, mediante la digitalización de la cadena de valor, el impulso de la productividad y de la competitividad de los sectores estratégicos claves en la transición ecológica y la transformación digital—. Incorpora cuatro planes: plan de digitalización de sectores estratégicos; plan de modernización y sostenibilidad de la industria; plan de impulso de las industrias tractoras «verdes» y digitales; y plan de apoyo a la implementación de la Estrategia Española de Economía Circular y a la normativa de residuos.

En lo referente al emprendimiento industrial, también es relevante la componente 13 de Impulso a la pyme. Incorpora una serie de acciones orientadas a eliminar los obstáculos que dificultan el crecimiento de las pymes; promover un marco regulatorio más favorable, para generar un tejido industrial más competitivo y resiliente, así como favorecer la aparición y éxito de nuevas iniciativas emprendedoras; impulsar el emprendimiento y, en particular, la creación de empresas emergentes altamente innovadoras en el ámbito tecnológico (*startups*) e industrial; reforzar

los instrumentos de financiación de la creación y crecimiento empresarial; y abordar un plan masivo de digitalización, con una aproximación horizontal (para proporcionar un paquete básico de digitalización a un porcentaje importante del tejido de pymes) y vertical (para impulsar la digitalización de procesos y la innovación tecnológica en las empresas); impulsar la formación de los empresarios y directivos; fomentar el desarrollo de redes empresariales y el aprovechamiento de sinergias, así como la internacionalización de las empresas; modernizar los mecanismos de reestructuración de empresas para dinamizar la estructura de mercado e impulsar la eficiencia económica.

En el contexto de esta política palanca, a lo largo de 2021, se crearán y financiarán con cargo al PRTR dos nuevos programas muy relevantes para la financiación industrial, y que están profundamente engarzados en la estrategia del Marco de Apoyo a la Financiación Industrial explicado anteriormente:

- a) El Programa de Impulso de proyectos estratégicos de Competitividad y Sostenibilidad Industrial.
- b) El Programa de Emprendimiento Industrial.

El Programa de Impulso de proyectos estratégicos de Competitividad y Sostenibilidad Industrial

Se trata de una nueva línea de apoyo a empresas del sector industrial, incluyendo los servicios industriales, de modo que se cubra la mayor parte de los componentes de las cadenas de valor estratégicas que conforman los ecosistemas de oportunidad definidos por la Comisión Europea, para la realización de proyectos centrados en innovación y digitalización en los siguientes ámbitos: economía circular y la ecoinnovación, mejora de las cadenas de valor; descarbonización, eficiencia energética y nuevas fuentes de energía sostenible; materiales y productos avanzados; mejora de los procesos de calidad y seguridad industrial; plataformas de interconexión de la cadena de valor de la empresa; soluciones para el tratamiento avanzado de datos; soluciones de inteligencia

artificial; proyectos de simulación industrial; diseño y fabricación aditiva; proyectos industriales de realidad aumentada, realidad virtual y visión artificial; robótica colaborativa y cognitiva; y sensorica.

La principal novedad radica en una línea de proyectos estratégicos para la transición industrial. Se articulará un sistema de concesión mixta de subvenciones y préstamos para proyectos colaborativos y plurianuales, de gran magnitud de inversión e impacto. Se promoverán actuaciones colaborativas a nivel de toda la cadena de valor del sector y con amplia representación territorial de dicha cadena de valor.

Este enfoque se basa en la Estrategia de política industrial de la Unión Europea, publicada por la Comisión en marzo de 2020, que establece que se deben examinar detenidamente las oportunidades y los retos que se presentan a los ecosistemas industriales. El propio documento de trabajo de preparación del Plan de Recuperación, establece la necesidad de hacer un enfoque por ecosistema y analiza las necesidades de inversión de 14 ecosistemas industriales.

Para su ejecución se ha tomado una arquitectura que toma como punto de partida la adaptación al ordenamiento jurídico español, de la figura de los consorcios para la realización de proyectos colaborativos, tal y como se utiliza en el programa europeo Horizonte 2020⁸, así como la figura y regulación de las agrupaciones empresariales innovadoras en el programa que gestiona la SGIPYME⁹.

Es relevante indicar aquí, que el pasado día 31 de diciembre de 2020 se publicó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la

Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Entre las múltiples medidas que se aprueban para la gestión y ejecución del PRTR, debemos destacar la creación de la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), definidos como aquellos proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española. Estos PERTE deberán ser aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros y se creará un Registro estatal de entidades interesadas en realizar dichos proyectos. Los proyectos que se activen bajo el programa que hemos descrito en este subapartado, tendrán la categoría de PERTE.

En el momento actual, se están estudiando las propuestas recibidas a una manifestación de interés (MDI) que se lanzó en diciembre de 2020, y a la que se presentaron más de 700 propuestas por valor de 186.000 millones de euros. El objetivo de esta MDI es contar con un escenario real de posibles actuaciones que el sector económico y, en especial, el sector industrial podrían realizar en los próximos años, para su doble transición verde y digital. Se pretende así diseñar una estrategia de decisión efectiva y sin sesgo por parte de la Administración¹⁰.

En resumen, se espera que el carácter colaborativo y el especial efecto tractor de estos PERTE contribuya positivamente al reto de la financiación industrial, al activar importantes inversiones de forma conjunta sobre la cadena de valor industrial.

Programa de emprendimiento industrial

Las primeras fases del ciclo de vida de cualquier empresa hasta su consolidación, resultan críticas para el posterior desarrollo. Es conocida la expresión «valle

⁸ Los consorcios se definen en el Reglamento (UE) N.º 1290/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020).

⁹ Orden IET/1444/2014, de 30 de julio, por la que se regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, modificada por la Orden IET/1009/2016, de 20 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas de apoyo a agrupaciones empresariales innovadoras con objeto de mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

¹⁰ Las propuestas presentadas no generan derechos ni obligaciones. De hecho, un PERTE no es nominativo, ni será necesariamente un proyecto de los presentados a la MDI. Más bien, se tratará de una estructura construida ensamblando las diferentes propuestas de forma que genere un proyecto estratégico en toda la cadena de valor considerada.

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE APOYO REINDUS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE PROYECTO

| Tipo de proyecto* | N.º de proyectos | Inversión movilizada | Préstamo concedido |
|--|------------------|----------------------|--------------------|
| Mejoras y/o modificaciones líneas de producción..... | 168 | 424.063.224 | 305.005.769 |
| Creación de establecimientos industriales | 26 | 96.248.329 | 67.582.647 |
| Traslado de establecimientos industriales..... | 17 | 25.929.208 | 15.371.584 |
| Total general | 211 | 546.240.761 | 387.960.000 |

NOTA: * Datos de 2018.

FUENTE: Elaboración propia.

de la muerte» como el periodo en el que la empresa trabaja con un flujo de caja negativo, hasta que se alcanza el umbral de rentabilidad o punto muerto.

Y si esta situación es difícil para cualquier empresa, se complica más en el caso de empresas manufactureras: por su mayor estructura de costes fijos que incrementa el valor de ese punto muerto; por su mayor periodo de recuperación de la inversión; y por sus rentabilidades más diferidas en el tiempo. Adicionalmente, estas industrias incipientes sufren especialmente las dificultades de financiación explicadas al principio del artículo.

Así pues, resulta especialmente relevante asegurar un sistema que facilite la creación y primer escalado de empresas industriales que no solo compense las salidas asociadas a la crisis actual, sino que además permita que en el medio plazo aumente la contribución industrial, basado en una población más diversificada y robusta.

Por otra parte, este programa intenta cubrir un segmento de financiación no resuelto por otras líneas de la Administración. Por ejemplo, en el caso del actual programa REINDUS, y por sus características, este se ha enfocado primordialmente en empresas consolidadas que, aunque son mayoritariamente pymes, tienen un sesgo hacia la mediana empresa o la parte alta de las pequeñas empresas y destacan los proyectos para

la modernización de líneas de producción ya existentes o aumentos de la capacidad productiva, como se advierte en la Tabla 2.

Este nuevo programa se focalizará en el fomento del emprendimiento industrial realizado por nuevas empresas o empresas que quieran realizar el escalado industrial, con proyectos que supongan la creación de nuevos establecimientos, la ampliación o mejora de su sistema productivo, bajo parámetros de digitalización, competitividad y sostenibilidad.

Por la propia configuración del programa, una gestión descentralizada se considera más eficiente. En este sentido, se están barajando múltiples alternativas como son la ejecución por las comunidades autónomas de programas de financiación mixta préstamo-subsidación; o la gestión mediante un mecanismo de apoyo al sistema de garantías que permita a las Sociedades de Garantías Recíprocas potenciar el acceso a la financiación de las pymes industriales.

5. Reflexiones finales

Existe un acuerdo generalizado sobre las ventajas que proporciona tener un sector industrial competitivo y desarrollado (mayor productividad comparativa

respecto a otros sectores, contribución a la balanza de pagos, innovación, empleo más estable, más cualificado y mejor remunerado, efecto multiplicador sobre el resto de la economía, generador de mayor cohesión social y territorial, etc.).

Tal como se ha desarrollado en el apartado 2 de este texto, la financiación a largo plazo, estratégica y para el crecimiento de la empresa industrial española (especialmente si es pyme) no está adecuadamente resuelta por el sector privado, lo que resulta un impedimento para la consecución de un adecuado desarrollo industrial. Consecuencia de ello, la industria invierte más lentamente en la adquisición de activos fijos (en su mayor parte productivos) financiándolos con fondos propios, e impidiendo seguramente el necesario crecimiento empresarial que permita alcanzar un grado adecuado de competitividad industrial.

Por ello, y mientras este fallo de mercado no se solucione, deben explorarse vías alternativas al sector financiero privado para completar esa financiación. Esta estrategia es actualmente seguida por muchos países de nuestro entorno, incluso en casos en los que existe una mayor aportación relativa de la industria, o un sector industrial más desarrollado. En este sentido, existen varias propuestas que podrían ser objeto de valoración:

La existencia de alguna suerte de banca industrial pública

Aunque pudiera parecer que la banca pública es minoritaria en el sistema bancario internacional, resulta interesante destacar que según la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB, por sus siglas en inglés), esta mueve un 15 % del negocio bancario europeo. Aunque el modelo de banca que ofrece financiación al tejido empresarial (los *Promotional Banks*), suele tener un ámbito horizontal, es normal la existencia de fondos y líneas específicas para la financiación industrial. Por ejemplo, la *Banque Publique d'Investissement* (Bpifrance), participa en los Fondos SPI (*Sociétés de projets industriels*). Estos

fondos invierten minoritariamente en empresas de proyectos, junto con socios industriales, con un *ticket* de 10 millones de euros mínimo. Se centran en la creación de nuevas capacidades de producción, el desarrollo de nuevos mercados de exportación o el desarrollo de servicios de estructuración.

En España la única entidad que puede considerarse como banca pública es el Instituto de Crédito Oficial (ICO). El ICO financia toda la actividad económica, y por supuesto la industrial, aunque no cuenta con ninguna línea específica para este sector. Según análisis de su informe *Presentación Institucional* de diciembre de 2019 (ICO, 2019), en las líneas de mediación la representatividad de la financiación a la industria, corresponde al porcentaje general observado en la economía; sin embargo, en sus líneas de financiación directa nacional (caracterizadas por inversiones superiores a 10 millones de euros), la industria manufacturera se encuentra infrarrepresentada frente a otros sectores.

Por ello, y para cubrir ese hueco, la creación del FAIIP analizada en el apartado 3 tendrá, sin serlo exactamente, el efecto real de banca pública industrial.

La financiación industrial mediante beneficios fiscales

Aunque en puridad, los beneficios fiscales no constituyen una forma de financiación de la actividad económica o de la inversión, resultan muy relevantes en la promoción de ciertas actitudes empresariales y, por ende, industriales. Adicionalmente, tienen la ventaja de que no implican a la empresa en un coste de presentación de un proyecto y la incertidumbre asociada a la selección de este.

En España existen numerosas exenciones y reducciones de impuestos que rebajan sustancialmente la tasa estándar del impuesto de sociedades del 25 %. La industria puede beneficiarse de las siguientes ventajas: reserva de capitalización, incentivos fiscales para la I+D+i (incluyendo el *Patent Box*), incentivos para internacionalización, compensación de partidas, etc.

Dado el carácter inversor en I+D, y sobre todo innovador de la industria comparativamente con el conjunto de la economía¹¹, los incentivos fiscales a la I+D+i se configuran como una herramienta muy potente para el desarrollo industrial. Según la OCDE el régimen español de incentivos a la I+D+i es de los más favorables de todos los países desarrollados.

Por último, reseñamos dos posibles estrategias de beneficios fiscales de otros países de gran impacto en el apoyo a la industria:

En Italia y desde 2017, la Ley de Presupuesto Nacional 2017 (nro. 232, 11 de diciembre 2016), ha dotado de un mecanismo para la amortización acelerada y superacelerada de inversiones en equipos, con el objeto de fomentar la inversión en equipos productivos y 4.0. Dicha ley permite a las empresas que adquieran máquinas herramienta o equipos productivos beneficiarse de: superamortizaciones que implican un 40 % de incremento de los gastos de amortización para máquinas-herramienta; e hiperamortizaciones, con 150 % de incremento de los gastos de amortización para máquinas-herramienta que cumplen con los criterios Industria 4.0 y que son capaces de conectarse al sistema de *software* de la empresa.

En el caso de Francia, el Gobierno ha propuesto (de forma temporal y asociada a la recuperación económica pos-COVID) una reducción de impuestos a la producción industrial de 20.000 millones de euros, en las siguientes líneas: cotización sobre el valor añadido de las empresas, impuestos sobre bienes inmuebles y terrenos industriales y de la contribución económica territorial, que se exigen en función de la cifra de negocios de las empresas. Se espera que esta reducción beneficie al 42 % de las empresas de tamaño intermedio francesas, al 32 % y al 26 % de las grandes empresas.

¹¹ La industria se configura como el sector productivo más innovador: así, según datos del INE de 2019, el 29 % de las empresas innovadoras del país corresponden a la industria manufacturera con un gasto en innovación del 43 %; lo que comparado con su aportación al VAB nacional, muestra claramente la importancia de los datos.

Este artículo ha tratado de estudiar un problema estructural y que se remonta varios años atrás. A la situación general descrita anteriormente, en el futuro próximo habrá que sumarle los efectos que, al igual que para el resto de la economía, está teniendo la pandemia de la COVID-19. En el momento actual no puede hacerse un estudio riguroso de cuáles serán esos efectos sobre la financiación a largo plazo para la industria, pero preocupa la percepción sobre el endurecimiento de los criterios de concesión de nuevas operaciones (Encuesta sobre préstamos bancarios en España de octubre de 2020 del Banco de España), especialmente a las pymes, así como el endurecimiento de condiciones de las nuevas operaciones (Menéndez Pujadas & Mulino, 2020). Sin duda, esto añadirá un nuevo foco sobre el reto de la financiación a largo plazo de la industria.

Referencias bibliográficas

- CES, Consejo Económico y Social de España (2019). *La industria en España: propuestas para su desarrollo*. Informe 04/19. <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0419.pdf>
- Comisión Europea (2020). *Commission Staff Working Document, Identifying Europe's recovery needs. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. SWD(2020) 98 final.
- García Garrido, S. (2014). *Ingeniería del Mantenimiento*. Renove Tecnología.
- ICO, Instituto de Crédito Oficial (2019, diciembre). *Presentación Institucional*. <https://www.ico.es/documents/19/964508/ICO+DIC+19+Presentacion+Institucional./a047cd19-8e25-4d66-aacc-82d36795248c>
- Menéndez Pujadas, Á. & Mulino, M. A. (2020). Encuesta sobre préstamos bancarios en España: octubre de 2020. *Banco de España, Artículos Analíticos, Boletín Económico* No. 4. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/20/T4/descargar/Fich/be2004-art34.pdf>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030*. <https://industria.gob.es/es-es/Documents/Directrices%20Generales%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20industrial%20espa%C3%B1ola%2025.02.19%20FINAL.pdf>