



LA FINANCIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS Y EL APOYO OFICIAL A LA INTERNACIONALIZACIÓN

Susana Menéndez del Valle
Grupo Imathia Global

Resumen

En los párrafos que siguen se analizan las características más relevantes del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, instrumento financiero público creado como consecuencia de la reforma del sistema de apoyo oficial a la internacionalización y que está operativo desde enero de 2011. El propósito que persigue este artículo es doble. En primer lugar, facilitar el conocimiento de este instrumento de apoyo financiero entre las empresas españolas que se planteen ampliar o iniciar su proceso de internacionalización y, además, resaltar la necesidad de contar con un instrumento público potente para la financiación de las exportaciones en un mercado nacional e internacional donde existen fuertes restricciones de oferta de financiación.

Abstract

The following paragraphs analyse the most relevant characteristics of the Company Internationalisation Fund, a public financial instrument created as a consequence of the reform of the official support system for internationalisation that has been operative since 2011. This article seeks a two-fold purpose. Firstly, to provide knowledge on this financial support instrument among Spanish companies that plan to expand or embark upon their internationalisation process and, furthermore, to highlight the need to have a powerful public tool to fund exports in national and international markets on which there are steep restrictions in financing supplies.

1. Introducción

El proceso de internacionalización de las empresas españolas se ha acelerado especialmente en los últimos años como consecuencia, por un lado, de la disminución de la demanda interna y crisis económica que sufre nuestro país y, por otro, del buen resultado obtenido en la estrategia internacional que muchas empresas emprendieron en años anteriores a la crisis. Ambas circunstancias fuerzan, y animan, a más empresas a internacionalizarse buscando nuevas oportunidades y mercados en el exterior.

En este proceso de internacionalización empresarial, la Administración pública española ha participado instrumentando distintas medidas relacionadas con el apoyo a la financiación de las exportaciones españolas. Durante más de tres décadas, el apoyo oficial a la financiación de las exportaciones se materializó a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Más recientemente, en junio de 2010, vio la luz la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización con la publicación de la Ley 11/2010, de 28 de junio.

Hay que destacar que esta reforma se produjo en España tras un amplio debate entre los distintos actores políticos, económicos y sociales sobre la idoneidad del FAD como instrumento de apoyo oficial a la exportación y la necesidad de crear un nuevo instrumento más acorde con las necesidades de internacionalización de las empresas.

En los párrafos que siguen se analizan las características más relevantes del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, instrumento financiero público creado como consecuencia de la reforma del sistema de apoyo oficial a la internacionalización y que está operativo desde enero de 2011.

El propósito que persigue este artículo es doble. En primer lugar, facilitar el conocimiento de este instrumento de apoyo financiero entre las empresas españolas que se planteen ampliar o iniciar su proceso de internacionalización y, además, resaltar la necesidad de contar con un instrumento público potente para la financiación de las exportaciones en un mercado nacional e internacional donde existen fuertes restricciones de oferta de financiación.

2. La participación de las empresas españolas en el mercado exterior

La internacionalización empresarial española se ha venido reflejando en una doble vertiente. En primer lugar, a través del incremento de las exportaciones y, posteriormente, mediante procesos de establecimiento e inversión en el exterior.

Para la puesta en práctica de muchos de los procesos de internacionalización, tanto en su vertiente exportadora como inversora, las empresas necesitan proveerse de recursos externos a través de la utilización de instrumentos específicos para la financiación de las operaciones de exportación y de inversión en los mercados exteriores.

La reforma del apoyo financiero a la internacionalización ha ampliado el ámbito de utilización de los recursos del nuevo instrumento haciendo posible su uso tanto para la financiación de exportaciones como de inversiones productivas en el mercado exterior¹.

Dentro de la diversidad de instrumentos de financiación de las exportaciones se puede establecer una primera distinción entre recursos procedentes de fuentes públicas y de recursos privados. Entre las primeras se encuentran los recursos que la Administración pública de un determinado país destina a apoyar bilateralmente las exportaciones de sus empresas nacionales. Las segundas incluyen los recursos destinados por las entidades financieras privadas a financiar, en condiciones de mercado, las exportaciones de sus clientes.

En un entorno en el que las entidades financieras privadas han disminuido considerablemente la oferta de recursos para financiar a las empresas², adquiere gran relevancia que la Administración pública española potencie al máximo la utilización de un instrumento

¹ Si bien el FIEM contempla la posibilidad de financiar tanto operaciones de exportación como de inversión en el exterior, el presente artículo se centra en las alternativas disponibles, específicamente, para la financiación de las exportaciones.

² Según datos del Banco de España, los créditos a las empresas ascendían, a noviembre de 2013, a 1,08 billones de euros frente a los 1,30 billones en diciembre de 2010. <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/indeco.html>.

financiero eficaz en apoyo de la internacionalización del sector empresarial y que le dote de los recursos necesarios.

Desde junio de 2010, existe en España un nuevo marco para el apoyo financiero oficial tras la promulgación de la Ley 11/2010 de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización³ mediante la cual se ha creado el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). Posteriormente, la aprobación de su Reglamento (Real Decreto 1797/2010⁴), permitió que este nuevo instrumento de apoyo financiero a la internacionalización española entrara en vigor el 20 de enero de 2011.

3. La financiación de las exportaciones y el plan de negocio internacional de las empresas

La existencia de un plan de negocio internacional a medio y largo plazo es una herramienta muy útil para la estrategia de internacionalización de una empresa. Su diseño debería formar parte integral de la gestión de las empresas que quieran estar presentes en el sector exterior de manera permanente. En la actualidad, las empresas dedican más recursos tanto al diseño como a la implementación de una estrategia de negocio en la que la vertiente internacional (exportación o inversión) y la búsqueda de nuevos mercados exteriores son cada vez más relevantes.

Este aspecto también se valora positivamente desde la perspectiva del apoyo financiero oficial a la internacionalización. Así por ejemplo, las líneas marcadas en 2013 para el FIEM refieren que en el plan de negocio internacional de una empresa deberían estar presentes objetivos como el crecimiento y permanencia de la componente exportadora o, en el caso de inversión, la creación de bases estables de producción o de promoción comercial⁵.

A la hora de definir tanto las oportunidades comerciales en el exterior como los mercados que pueden ser objetivo de la estrategia de negocio internacional de una empresa, la disponibilidad de financiación es una variable clave que las empresas tienen que considerar en su proceso de internacionalización y la Administración pública apoyar de manera decidida con las herramientas a su alcance.

En primer lugar, porque en determinados mercados la escasez de financiación puede retrasar considerablemente la firma de un contrato de exportación. Y, por otro lado, una vez firmado, la falta de financiación impide su entrada en vigor o su ejecución posterior. Esta circunstancia es de aplicación a todo el ciclo de la operación de exportación, desde la emisión de los distintos tipos de avales (presentación de oferta, pago anticipado, buena ejecución), la provisión de recursos de pre-financiación al exportador y la financiación al comprador extranjero o al suministrador español, en aquellos casos en los que el comprador no disponga

³ Ley publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 2010.

⁴ Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 20 de enero de 2011.

⁵ En relación con las empresas con proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del FIEM, las líneas orientativas del 2013 refieren esos factores entre los objetivos que debe contemplar la planificación estratégica de internacionalización de una empresa.

de recursos suficientes para el pago del cien por cien del importe del contrato de exportación o quiera maximizar la utilización de sus recursos propios.

Asimismo, en aquellos mercados y operaciones que requieran financiación externa será conveniente conocer, con la mayor antelación posible, qué tipo de recursos están disponibles y en qué condiciones financieras con el objeto de incorporar, en la medida de lo posible, el coste de la financiación en el precio del bien o servicio a exportar⁶.

La posibilidad de ofertar una financiación competitiva que acompañe a la oferta técnica que una empresa española presente a su cliente en el mercado exterior se convierte en un factor diferencial, en muchos casos, determinante de una decisión favorable para la empresa española frente a otros competidores.

En su plan de negocio internacional las empresas españolas pueden considerar la financiación con apoyo oficial del FIEM como una fuente alternativa o complementaria, en un mercado donde la oferta privada de financiación es muy limitada. Para ello es necesario que la Administración pública dote de la máxima eficacia e información sobre la utilización y gestión del FIEM, así como de recursos presupuestarios acordes con las necesidades del sector, especialmente en la situación económica actual donde las exportaciones contribuyen de manera relevante al crecimiento de la economía española.

4. El impulso a la internacionalización y la financiación de las exportaciones

El impulso público a la financiación de las exportaciones adquiere una importancia creciente en nuestro país como consecuencia, por un lado, del impacto positivo que las ventas en el exterior tienen en la economía española y, por otro, por la disminución de los recursos financieros privados que las entidades financieras destinan a la financiación de las exportaciones.

Atendiendo a los datos que revela la *Encuesta de Coyuntura de Exportación* del tercer Trimestre de 2013⁷, las empresas españolas encuestadas refieren como factores positivos para el impulso de sus exportaciones, fundamentalmente, la evolución de la demanda externa y la competencia en calidad de los productos.

Sin embargo, como factores que afectan negativamente a la expansión de sus exportaciones las empresas destacan, en primer lugar, la competencia en precios, seguido del precio de las materias primas y del precio del petróleo. Las empresas encuestadas consideran que la dispo-

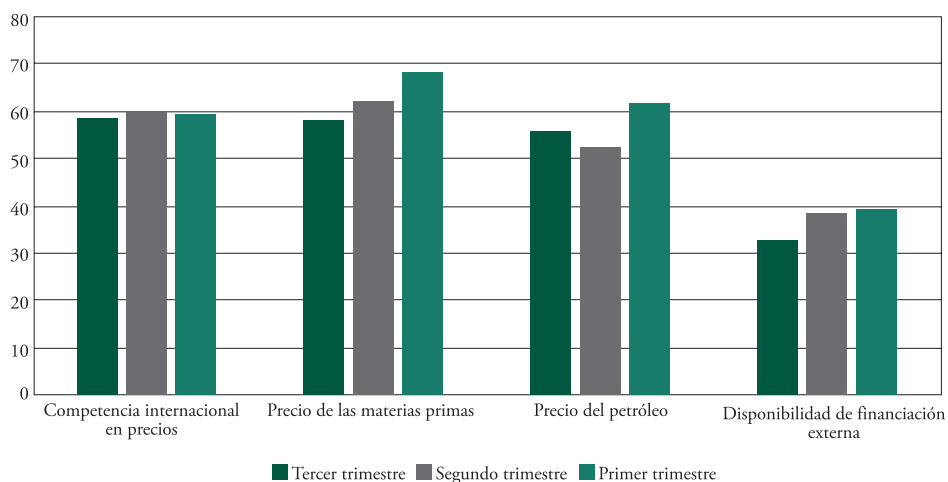
⁶ El comercio internacional ha tenido que enfrentar en los años de crisis, por un lado, una disminución de la financiación disponibles y, por otro, un fuerte incremento de su coste. Así queda reflejado, por ejemplo, en el artículo elaborado por Ruiz y Segura (2010): «La financiación del comercio y la evolución del comercio internacional durante la crisis».

⁷ La *Encuesta de Coyuntura de Exportación*, de la Secretaría General de Evaluación Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, se realiza trimestralmente con ámbito nacional entre empresas que exportan mercancías por importe superior a 30.000 € en todos y cada uno de los años del periodo 2008-11, en total 22.179 empresas.

nibilidad de financiación externa también supone un factor que desincentiva la exportación⁸, aunque en menor medida que los anteriores.

Así pues, según los resultados de esta Encuesta, en el tercer trimestre de 2013, un 32,9 % de las empresas españolas encuestadas han considerado que la falta de financiación externa es un factor que influye negativamente en sus exportaciones, aunque en opinión de los encuestados su importancia ha disminuido 5,5 puntos respecto al anterior trimestre de 2013.

Grafico 1. Factores que influyen negativamente en la actividad exportadora. En porcentaje



Fuente: Secretaría General de Evaluación Instrumentos de Política Comercial. Elaboración propia.

Al igual que las empresas, los países también reconocen los efectos positivos que la exportación y su financiación tienen en sus economías nacionales. De ahí que, en mayor o menor medida, dediquen recursos públicos al apoyo oficial de la financiación de las ventas que sus respectivas empresas hacen en los mercados exteriores.

El apoyo oficial a la financiación de las exportaciones no es nuevo⁹. Así lo refleja el hecho de que, desde hace más de tres décadas, haya sido objeto de regulación internacional a través del *Acuerdo sobre Líneas Directrices en Materia de Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial*, con el propósito de delimitar un marco común de reglas para el uso de la financiación con apoyo público a la exportación.

Estas directrices fueron consensuadas inicialmente en 1976, bajo la modalidad de un «acuerdo de caballeros» entre diversos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entrando en vigor en 1978 con una duración indefinida.

⁸ La escasez de datos concretos dificulta el análisis del impacto de la financiación sobre el comercio internacional. Así queda reflejado en el trabajo de Josep M. Villarrúbia Tàpia: «Crisis y recuperación del comercio internacional: el papel de la financiación al comercio», donde también se refieren, a nivel internacional, datos de encuestas de participantes en el mercado.

⁹ En relación con la financiación de los contratos de exportación y la importancia del apoyo oficial a su financiación se refiere la aportación realizada por Andrés Rebollo Fuentes en su libro *Financiación de exportaciones con apoyo oficial*.

En la actualidad, los participantes del también llamado «Consenso de la OCDE» son: Australia, Canadá, Corea, los Estados Unidos de América, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y la Unión Europea¹⁰. España es, por tanto, uno de los países participantes de este Acuerdo.

5. El apoyo financiero oficial a la internacionalización española

Como resultado de la reforma del apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, el sistema actualmente vigente en España viene definido por la Ley 11/2010, de 28 de junio. El Título I de esta Ley¹¹ contempla la creación y regulación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, y, posteriormente, el Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, aprobó su Reglamento.

Así pues, la Ley 11/2010 ha supuesto la modificación de los instrumentos de apoyo financiero y de fomento de la exportación de bienes y servicios españoles que estaban regulados por el Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, sobre medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.

Ese Real Decreto constituyó, en 1976, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con un doble objetivo. Por un lado, apoyar la exportación española ofreciendo condiciones de financiación muy favorables y, por otro, favorecer el desarrollo de los países que, de acuerdo con la normativa internacional en la materia, eran susceptibles de recibir financiación concesional (en términos más favorables que los de mercado) para la compra de bienes y servicios españoles.

El desarrollo económico de nuestro país, la participación más activa de las empresas españolas en los mercados exteriores, y el mayor compromiso de la sociedad civil y de la Administración pública española con la cooperación al desarrollo, impulsaron la creación de instrumentos específicos para perseguir, con mayor eficacia, cada uno de los dos objetivos, estos son, el apoyo a la internacionalización española y la ayuda al desarrollo.

En la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa, ya se hacía referencia a la necesidad de proponer un nuevo Proyecto de Ley del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) dado el carácter dual de sus objetivos, implicando la necesidad de una reforma legal del sistema de apoyo financiero a la internacionalización. Esta reforma se aprobó en Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2009, dando lugar a la sustitución del FAD por dos nuevos fondos: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

La creación de dos fondos específicos ha permitido adecuar y especializar la utilización de cada instrumento financiero a dos fines diferenciados. Por un lado, el FIEM a favorecer la internacionalización de la empresa española a través del Ministerio de Economía y Competi-

¹⁰ El texto de este Acuerdo y sus Anexos, en su versión más actualizada de octubre de 2013, está disponible en: <http://www.oecd.org/trade/exportcredits/theexportcreditsarrangementtext.htm>.

¹¹ La Ley 11/2010 tiene dos títulos fundamentales, el Título I relativo al FIEM y el Título II referido a la coherencia del seguro de crédito a la exportación con la sostenibilidad de la deuda.

tividad y, por otro, el FONPRODE que destina sus recursos a la ayuda al desarrollo a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El apoyo financiero oficial a las exportaciones¹² muestra la importancia que la Administración pública otorga a la internacionalización española y que ha concitado un considerable grado de consenso entre las fuerzas políticas de nuestro país. Así ha quedado reflejado con la entrada en vigor y desarrollo posterior de la reforma del sistema de apoyo financiero oficial, haciendo posible que el FIEM siga siendo instrumento principal en el apoyo financiero oficial a las exportaciones españolas.

6. El Fondo para la Internacionalización de la Empresa

En los párrafos que siguen se resumen las principales características del FIEM como instrumento de apoyo oficial a la internacionalización española y su funcionamiento, con el objeto de expandir su conocimiento y utilización entre el mayor número de empresas españolas, potenciales usuarias de este instrumento, ampliando las alternativas disponibles para la financiación de las exportaciones.

Tanto las características como el funcionamiento del FIEM pueden ser consultados con detalle en el texto de la Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo a la internacionalización de la empresa de 28 de junio y en su desarrollo reglamentario, que fue aprobado por Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2010 mediante el Real Decreto 1797/2010.

El FIEM es un fondo que no tiene personalidad jurídica propia por lo que su régimen presupuestario y de control se rige por las correspondientes leyes generales presupuestarias. En 2011, su primer año de funcionamiento, el FIEM fue dotado con 316,17 millones de euros¹³. Las dotaciones presupuestarias de los dos años posteriores han sido de 261 millones de euros en 2012¹⁴ y 199,48 millones de euros en 2013¹⁵.

Las dotaciones del FIEM en sus tres años de funcionamiento han ido decreciendo, como consecuencia de las restricciones presupuestarias de los últimos años. Sin embargo, el impacto positivo que su utilización tiene en la financiación de las exportaciones y su complementariedad con otros recursos del mercado deberían propiciar su crecimiento y potenciar su utilización en los próximos años.

En los tres ejercicios de vigencia del FIEM se ha mantenido un límite de aprobación anual de 500 millones de euros. Y, desde 2012, se contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice proyectos de especial relevancia para la internacionalización española imputando, en ese caso, parte de su cuantía al año en curso correspondiente y dejando importes sucesivos a ejercicios posteriores.

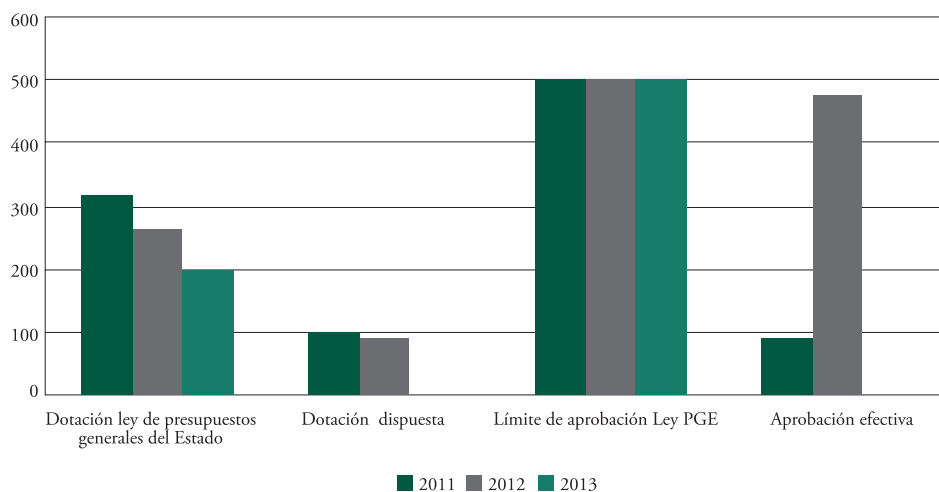
¹² Y también a las inversiones en el exterior.

¹³ Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, artículo 56.

¹⁴ Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, artículo 57.

¹⁵ Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, artículo 60.

Gráfico 2. Recursos del FIEM. En millones de euros



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización. Elaboración propia.

Por otro lado, hay que destacar que el FIEM busca la complementariedad y utilización de sus recursos con otras fuentes de financiación a la exportación ya sean de naturaleza privada, –como la procedente de entidades bancarias– o de naturaleza pública –como el Instituto de Crédito Oficial (ICO)–, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) y las operaciones cubiertas por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Así como la cofinanciación con entidades financieras multilaterales u otras agencias públicas extranjeras homólogas de las españolas aquí referidas.

La complementariedad del FIEM con otros recursos financieros para la financiación de exportaciones ha permitido que, en 2012, el valor total de los contratos adjudicados a empresas españolas y en los que el FIEM ha participado en su financiación se haya elevado a 1.248,2 millones de euros¹⁶.

Los recursos del FIEM se destinan a financiar operaciones y proyectos de exportación e inversión, incluidas las operaciones de asistencia técnica y consultorías, que sean de interés para la internacionalización española. Sin embargo, no se pueden financiar operaciones de exportación de material de defensa, paramilitar ni policial. Tampoco los proyectos vinculados a determinados servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud y la nutrición, que recaerían más bien en el ámbito de la financiación del FONPRODE.

En la actualidad, el apoyo financiero oficial que el FIEM brinda a las exportaciones españolas puede materializarse a través tanto de financiación reembolsable en términos de mercado como de financiación reembolsable en condiciones concesionales. Conviene resaltar que la financiación en condiciones comerciales, o de mercado, no estaba contemplada en el anteriormente vigente instrumento de apoyo financiero oficial (créditos del FAD).

¹⁶ Según la Memoria de Actividad del FIEM 2012, en el ejercicio correspondiente a 2012 este importe habría ascendido a 110 millones de euros.

El tipo de operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al FIEM incluye, por un lado, las operaciones de exportación, suministro o proyectos llave en mano que sean realizados por empresas españolas en los mercados exteriores. Asimismo, el FIEM también puede proveer financiación corporativa para proyectos de inversión en el exterior y la financiación de proyectos, *Project Finance*, en sus diversas modalidades. Especialmente en estos dos últimos casos, la financiación del FIEM será complementaria de otros recursos financieros de entidades públicas o privadas.

Un tercer tipo de operaciones financiables por el FIEM se refiere a estudios de viabilidad, asistencias técnicas, ingenierías y consultorías (referidas también por las siglas EVATIC). La conclusión con éxito de estas operaciones puede llevar asociado la generación de oportunidades adicionales de exportación (o de inversión) de interés para otras empresas españolas. En 2011, las operaciones EVATIC se financiaron con recursos no reembolsables¹⁷, pero a partir del segundo semestre de 2012 se creó una línea específica bajo la modalidad de financiación reembolsable.

Es de prever que el cambio en la modalidad de financiación (de no reembolsable a reembolsable) lleve asociado, en 2013, la disminución de operaciones EVATIC que se financien con cargo al FIEM, con la consiguiente reducción de oportunidades adicionales de exportación que potencialmente podrían generar los estudios de viabilidad y asistencias técnicas así financiados.

Por otro lado, el FIEM también puede financiar operaciones y proyectos en términos concesionales, esto es, en condiciones financieras más favorables que las que se encuentran en el mercado. De acuerdo con lo establecido por la regulación en la materia, y especialmente en el Consenso de la OCDE, la financiación concesional debe respetar un elemento de concesionalidad mínimo (un 35 %). En lo que al tipo de proyectos se refiere, estos deberán ser proyectos comercialmente no viables en países que sean elegibles para recibir ayuda ligada¹⁸.

Finalmente, reglamentariamente existe la modalidad de financiación no reembolsable (donación) con cargo al FIEM. Así, en 2011, primer año de vigencia del FIEM, se estableció una limitación presupuestaria de 50 millones de euros para esta modalidad. Sin embargo, en los ejercicios 2012 y 2013 se ha excluido la posibilidad de que con cargo al FIEM se autoricen operaciones de carácter no reembolsable, como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

En cualquiera de las modalidades aquí referidas, los términos y condiciones de la financiación se fijan caso por caso, por parte de la autoridad española responsable de la gestión del FIEM. En los siguientes apartados, se entrará en mayor detalle en los términos y condiciones en los que las empresas españolas pueden solicitar financiación con apoyo oficial para sus ventas en el mercado exterior.

¹⁷ Bajo la modalidad de financiación no reembolsable que se refiere también en este apartado.

¹⁸ En relación con la financiación concesional ligada se puede consultar el Capítulo III del texto del Consenso de la OCDE, <http://www.oecd.org/trade/exportcredits/theexportcreditsarrangementtext.htm>

7. Países potencialmente beneficiarios de financiación con apoyo oficial

Como consecuencia de la reforma del apoyo financiero a la internacionalización, el ámbito geográfico donde pueden localizarse las operaciones de exportación e inversión susceptibles de recibir financiación del FIEM se ha visto ampliado (en comparación con el antiguo FAD). De este modo, los países potencialmente beneficiarios de la financiación española con apoyo oficial pueden ser tanto países en desarrollo como países desarrollados. Si bien hay que señalar que el país de destino de la exportación (o de la inversión) que sea beneficiario de la financiación española con apoyo oficial determina la modalidad de financiación.

Existen, por tanto, algunas limitaciones geográficas en consonancia tanto con la normativa internacional (Consenso OCDE y recomendaciones de desvinculación de la ayuda al desarrollo emanadas del llamado Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD) como con la regulación española (específica del FIEM o general como la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa). Atendiendo a esta normativa, se puede establecer la siguiente diferenciación.

En el caso de financiación reembolsable en condiciones de mercado, no podrán ser objeto de esta modalidad las operaciones cuyos beneficiarios sean países pobres altamente endeudados, –denominados en inglés *High Indebted Poor Countries*¹⁹ (HIPIC)– en consonancia con la iniciativa internacional de reducción de la deuda aplicable para estos países. Excepcionalmente, un país HIPIC –que haya alcanzado el punto de culminación de la iniciativa para la reducción de la deuda– podría ser beneficiario cuando así lo autorice expresamente el Consejo de Ministros español, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Por lo que se refiere a la financiación reembolsable concesional, ligada a la exportación de bienes y servicios españoles, serán países elegibles aquellos que tengan un nivel de renta según los estándares establecidos por el Banco Mundial²⁰.

La OCDE publica una clasificación de países donde se detallan los países elegibles para financiación oficial ligada y el nivel mínimo de concesionalidad que es de aplicación a cada uno de ellos. De acuerdo con la actualización de esta lista, a fecha 20 de julio de 2013, 92 países son elegibles para financiación ligada; de ellos, en 43 países es aplicable un componente mínimo de concesionalidad del 35 por cien y en 49 países del 50 %²¹.

Teniendo en cuenta que el FIEM es un instrumento de financiación ligado al apoyo de las exportaciones (e inversiones en el exterior) de las empresas españolas, la financiación oficial de operaciones y proyectos en países altamente endeudados (HIPIC) o en los países menos adelantados (PMA²²) cada vez va siendo más reducida. Al respecto conviene destacar que

¹⁹ En 1996 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lanzaron una iniciativa conjunta de reducción de la deuda de los países pobres. Desde entonces, la comunidad internacional ha trabajado en el marco de esta iniciativa con el objeto de reducir a niveles sostenibles la carga de la deuda de estos países de modo que puedan hacer frente al repago de su endeudamiento. Actualmente, esta iniciativa ha sido aprobada para 36 países, treinta de ellos en África. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

²⁰ En la actualidad el umbral está en los 4.085 USD.

²¹ Para mayor detalle ver: <http://www.oecd.org/tad/xcred/country-classification.htm>.

²² La lista de los PMA es revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su última revisión fue realizada en marzo de 2012.

nuestro país tiene en cuenta las recomendaciones de desvinculación de la ayuda que emanan del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Además de la normativa internacional, para determinar los países potencialmente destinatarios de las exportaciones españolas o beneficiarios de la financiación, habrá que tener en cuenta las zonas geográficas prioritarias que establezcan las autoridades responsables de la política comercial española en materia de internacionalización y que, como veremos más adelante, quedan plasmadas anualmente en las líneas orientativas del FIEM.

Por lo que se refiere a la naturaleza de los beneficiarios de la financiación con cargo al FIEM podrán ser tanto los estados como sus administraciones públicas regionales, provinciales y locales, instituciones públicas extranjeras, así como empresas, agrupaciones, consorcios de empresas públicas y privadas extranjeras de países desarrollados y de países en vías de desarrollo.

Los beneficiarios de financiación concesional deberán aportar una garantía soberana. Cuando se trate de financiación comercial existe la posibilidad de valorar otro tipo de garantías. Así por ejemplo, se pueden considerar garantías de administraciones públicas extranjeras de carácter regional y provinciales, de instituciones públicas extranjeras o de empresas públicas o privadas extranjeras que sean consideradas de adecuada solvencia.

8. Términos de la financiación reembolsable del FIEM

Los recursos reembolsables del FIEM pueden instrumentarse a través de créditos, préstamos o líneas de crédito para financiar las operaciones de exportación e inversión que redunden en beneficio de la internacionalización de la economía española.

Como se ha señalado anteriormente, los términos de la financiación bilateral del FIEM deben estar en consonancia tanto con las directrices internacionales (Consenso de la OCDE) como con las condiciones establecidas en la Ley 11/2010, de 28 de junio, y con el Real Decreto 1797/2010 de 30 de diciembre. A continuación se resumen las más relevantes.

El comprador extranjero (cliente de la empresa exportadora) deberá realizar un pago anticipado mínimo con recursos que no provengan de la financiación con apoyo oficial. En el Consenso de la OCDE se establece un mínimo del 15 %. Por tanto, el importe de la financiación española con apoyo oficial podrá alcanzar el monto restante teniendo en cuenta lo establecido en relación con la financiación de gastos locales, comisiones comerciales y material procedente de terceros países.

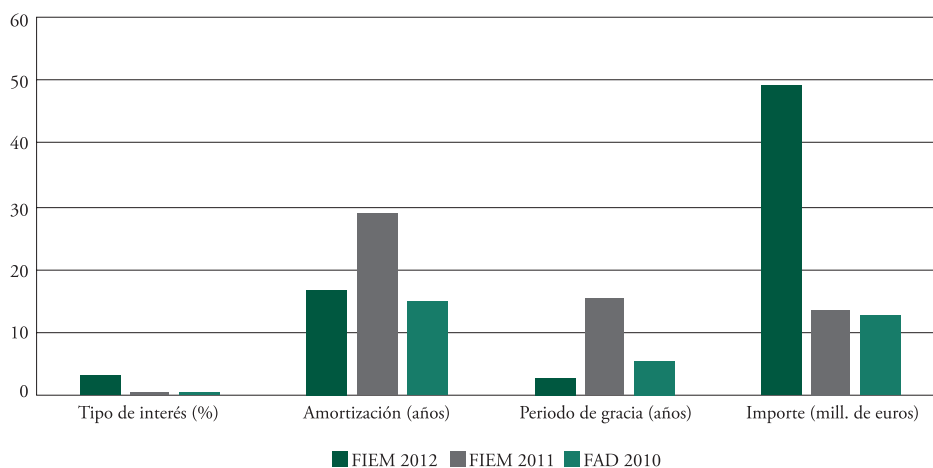
Se podrán financiar los gastos que se efectúen en el país beneficiario (también llamados gastos locales) asociados a la operación de exportación, siempre que no superen el 30 % del valor de los bienes y servicios exportados. Y, asimismo, se permite la financiación, en términos de mercado, de las comisiones comerciales con un máximo del cinco por cien del valor de los bienes y servicios exportados.

Bajo la modalidad de financiación a la exportación en términos comerciales, el tipo de interés, puede ser fijo o variable. El Consenso de la OCDE establece los tipos de interés mínimos aplicables a la financiación a la exportación con apoyo oficial. De este modo, el tipo fijo aplicable –Tipo de Interés Comercial de Referencia, o *Commercial Interest Rate of Reference* (CIRR) en inglés²³– se establece mensualmente para cada una de las monedas de los países participantes en el Consenso.

Además del tipo de interés (fijo o variable) se aplicará, en consonancia con el Consenso, una prima de riesgo con el objeto de cubrir el riesgo de impago asociado al crédito a la exportación del que se trate.

Respecto al plazo de amortización de la financiación en términos comerciales, el Consenso distingue entre los países OCDE de renta alta (Categoría I) y los demás países (Categoría II), estableciendo un máximo plazo de repago de 5 años para los primeros –con posibilidad de alcanzar los 8 años y medio– y un repago máximo de 10 años para los países clasificados en la Categoría II²⁴.

Gráfico 3. Financiación con apoyo oficial en condiciones financieras medias



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización.

Finalmente, en relación con los términos de la financiación en concesional el plazo de amortización, el periodo de gracia y el tipo de interés se fijarán por la autoridad española competente teniendo en cuenta la normativa nacional e internacional en la materia.

²³ Todos los días 15 de cada mes la OCDE publica la tabla correspondiente a los CIRR: <http://www.oecd.org/tad/xcred/cirrs.pdf>.

²⁴ A estos efectos se puede consultar <http://www.oecd.org/tad/xcred/country-classification.htm>.

9. Gestión y procedimiento del FIEM

De acuerdo con la Ley 11/2010 y el RD 1797/2010 la gestión del FIEM recae en el Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Comercio. También se establece la existencia de un Comité del FIEM, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad y presidido por el secretario de Estado de Comercio. En el seno de este Comité se examinan las operaciones y proyectos susceptibles de obtener financiación con apoyo oficial que, si procede, son elevadas para su aprobación al secretario de Estado de Comercio o al Consejo de Ministros, según corresponda.

Antes de su examen por el referido Comité, el gestor del FIEM seleccionará los proyectos y operaciones susceptibles de ser financiados con cargo al Fondo, con los que también tendrán que estar de acuerdo los beneficiarios de la financiación. El gestor del FIEM está encargado de valorar las propuestas de financiación para, en su caso, ser presentadas al Comité del FIEM y proceder a su evaluación. Finalmente llevará a cabo la supervisión de la ejecución de los proyectos y su evaluación posterior.

El Comité del FIEM, en su primera reunión anual, propone las líneas orientativas a ser utilizadas en la valoración del interés de los proyectos, sectores y países susceptibles de ser objeto de apoyo financiero con cargo a los recursos del Fondo. Estas líneas se hacen públicas tras su aprobación, siendo de libre acceso en la sede electrónica del Ministerio de Economía y Competitividad. En el apartado siguiente se resumirán las líneas que han sido de aplicación para el año 2013.

La solicitud de financiación de una operación con cargo al FIEM debe ser presentada a la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad²⁵. Dicha solicitud puede provenir de las empresas españolas que estén negociando con su cliente extranjero una operación de exportación, que vayan a presentarse a una licitación internacional o que ya hayan sido adjudicatarias. Alternativamente, la iniciativa puede proceder de la contraparte extranjera.

Tras el estudio de la operación o proyecto, los términos de su financiación se determinarán, caso por caso, a propuesta de la Dirección General de Comercio e Inversiones.

Si la operación es valorada favorablemente por la Dirección General de Comercio e Inversiones se analizará en el seno del Comité del FIEM. Para ello se tendrán en cuenta tanto la legislación ya referida como las líneas orientativas anuales que contemplan parámetros como, por ejemplo, características del país beneficiario, solvencia y calidad de las garantías aportadas por el deudor, interés del sector y del proyecto desde el punto de vista de la internacionalización, viabilidad técnica, financiera y equilibrio de riesgos de la cartera del FIEM.

²⁵ En concreto en las Subdirecciones Generales de Política Comercial que corresponda según área geográfica: Subdirección General de Política Comercial con Europa, Asia y Oceanía; Subdirección General de Política Comercial con Países Mediterráneos, África y Oriente Medio; Subdirección General de Política Comercial con Iberoamérica y América del Norte.

Finalmente, tras la aprobación de la operación o del proyecto, se entraría en la fase de negociación del convenio de crédito correspondiente a la financiación a la exportación. Por parte española corresponde al Instituto de Crédito Oficial, en su calidad de agente financiero del Estado, negociar y formalizar el convenio de crédito correspondiente con la agencia financiera o el deudor extranjero.

10. Objetivos y líneas orientativas del FIEM en 2013

Como estableció el Reglamento del FIEM, su Comité ha ido proponiendo en la primera reunión de cada año las líneas de actuación para cada uno de los tres ejercicios de vigencia del Fondo. Es útil, por tanto, que las empresas que se planteen solicitar financiación con apoyo oficial para sus exportaciones consulten las directrices que ese Comité establece anualmente.

A continuación se resumen los parámetros que han presidido las líneas de actuación del FIEM a lo largo del año 2013. El documento completo está disponible en la sede electrónica del Ministerio de Economía y Competitividad.

En primer lugar, los objetivos estratégicos del FIEM han estado en consonancia con la reglamentación constitutiva del Fondo y las metas perfiladas en los dos años precedentes. En 2013, el FIEM ha querido apoyar la internacionalización española ofreciendo alternativas de financiación competitivas tanto a las empresas que participan en licitaciones internacionales como a aquellas que negocian directamente con potenciales clientes extranjeros.

Las líneas orientativas reconocen la importancia de conseguir incorporar a las empresas medianas y pequeñas al proceso de internacionalización de la economía española, buscando impulsar su participación en operaciones financiadas por el Fondo de manera directa o como subcontratistas de empresas de tamaño mayor.

La escasez de oferta de financiación que las empresas han seguido enfrentando en 2013 es buen motivo para que el FIEM persista en conseguir complementar con recursos públicos la financiación de las exportaciones que se realiza a través de instrumentos privados y multilaterales.

También se manifiesta en las líneas orientativas la necesidad de coordinación y colaboración con las demás entidades públicas españolas que apoyan la internacionalización de la empresa española tales como CESCE, COFIDES y el ICO. Objetivo que las empresas exportadoras han reclamado en múltiples foros y que sería deseable ver cumplido en el marco de la reforma del apoyo a la internacionalización.

Por otro lado, para apoyar la sostenibilidad a largo plazo del instrumento, el FIEM quiere potenciar la utilización de financiación reembolsable en términos comerciales, preservando el equilibrio de riesgos de la cartera de operaciones, evitando la concentración excesiva por país, sector y empresa española adjudicataria y valorando la calidad de los riesgos y la solvencia de los deudores o garantes.

Las líneas orientativas de 2013 se refieren a los siguientes ámbitos: tipo de empresas españolas (contratistas, prestadores de servicios o promotores), países objetivo de actuación, sectores económicos de interés y condiciones de financiación.

En primer lugar, hay que señalar que la reforma del sistema de apoyo a la internacionalización ha permitido ampliar la interpretación que se hace la empresa española, a efectos de utilización de los recursos del FIEM. De este modo, se hace extensible tanto a empresas residentes en España, como a sus filiales en terceros países, a sociedades no residentes que estén participadas por una empresa residente en España y a agrupaciones o consorcios formados por empresas españolas y extranjeras.

No obstante, en cualquiera de las formas arriba referidas, el control de la gestión debe recaer en empresas residentes en España o, alternativamente, en alguna de sus filiales en el exterior y que su plan estratégico contenga una componente de vocación internacional que persiga la permanencia de la actividad exportadora o inversora.

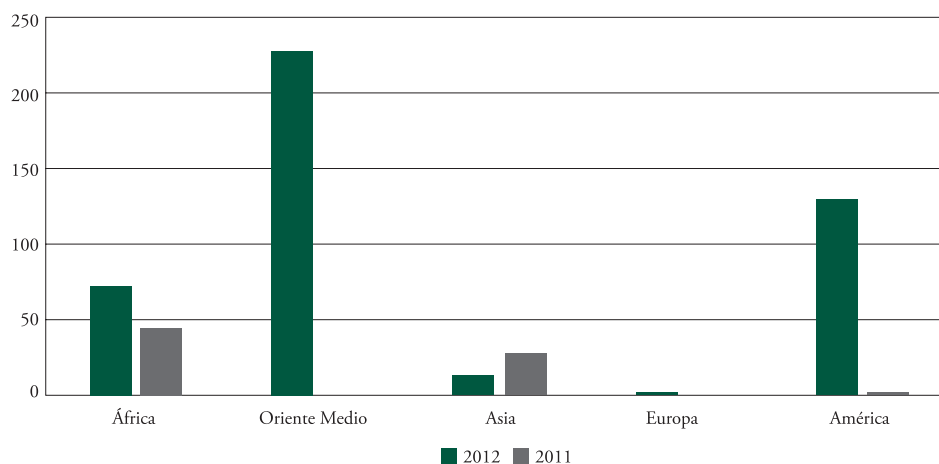
Asimismo, las empresas que ejecuten las operaciones financiadas con cargo a los recursos del FIEM deberán contar con solvencia técnica y económica adecuadas al proyecto objeto de la financiación pública.

Por lo que se refiere a los países objetivo, el elemento determinante para valorar la elegibilidad de la operación susceptible de financiación con apoyo oficial es la solvencia del deudor o del garante. Tras la aprobación de la reforma del apoyo financiero a la internacionalización, además de la garantía soberana o de un organismo internacional, se pueden admitir garantías de administraciones públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, de instituciones públicas extranjeras y de empresas públicas o privadas extranjeras en condiciones que sean consideradas con adecuada solvencia.

Las líneas directrices de 2013 muestran prioridad por deudores privados o públicos solventes y residentes en países de especial interés para la estrategia de internacionalización española. Entre ellos se encuentran los países que forman parte de los llamados Planes Integrales de Mercados (PIDM): Argelia, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, Marruecos, México, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Turquía y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Bahrein, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán)

También han sido de interés especial en 2013 el caso de algunas economías emergentes y dinámicas, en concreto Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. Por otro lado, los miembros de la OCDE, y otros países como Cabo Verde, Egipto, Filipinas, Jordania, Kenia, Panamá, Sri Lanka, Túnez, Uruguay y Vietnam con los que existe, en diversos casos, Programas Financieros Bilaterales con España que recogen los términos de la relación comercial bilateral.

Gráfico 4. Distribución geográfica. Operaciones FIEM. En millones de euros



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización.

Asimismo, han sido de aplicación las limitaciones geográficas relativas a los países altamente endeudados y países menos adelantados referidas en otro apartado de este artículo.

En cuanto a sectores económicos, se ha mantenido una gran amplitud al permitir financiar operaciones y proyectos de cualquier sector que sea de interés para la política comercial española, con la excepción ya mencionada sobre material de defensa y determinadas operaciones en salud y educación. Además, se resalta el interés de las operaciones en sectores reconocidos ya internacionalmente y aquellos con contenido tecnológico diferencial o de gran valor añadido.

Las condiciones financieras de aplicación para 2013 están en consonancia con la regulación nacional e internacional, tal y como se ha explicado con anterioridad en el apartado dedicado a los términos de la financiación reembolsable del FIEM.

Respecto al desempeño del FIEM en 2013, es pronto para hacer balance al no disponer por el momento de datos que permitan conocer la utilización del Fondo el pasado ejercicio. Para ello habrá que esperar a que la Memoria de Actividad del FIEM 2013 sea remitida por el Gobierno a las Cortes y publicada en la página web del Ministerio de Economía y Competitividad²⁶.

11. Conclusiones

Han transcurrido tres años desde que se aprobara la reforma del sistema de apoyo financiero oficial a la internacionalización de la empresa española. Esta reforma supuso la extinción del instrumento en vigor desde 1976, el Fondo de Ayuda al Desarrollo, y la constitución de dos nuevos fondos con objetivos definidos y muy diferenciados: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), destinado a promover las exportaciones de bienes y servicios y

²⁶ De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 11/2010 de 28 de junio de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización.

la inversión española en el exterior, y el Fondo para la Promoción del Desarrollo, focalizado en la ayuda internacional al desarrollo.

En las páginas precedentes se ha destacado el papel clave que la internacionalización desempeña en la economía española, en su doble vertiente de exportación e inversión exterior. Y la importancia asociada a que las empresas españolas se planteen su participación en el mercado exterior basándose en un plan de negocio internacional con objetivos de permanencia a medio y largo plazo.

La disponibilidad de financiación es un factor a tener muy en cuenta a la hora de seleccionar los potenciales países de destino de las exportaciones. Tanto el sector empresarial como la Administración pública española conocen el impacto positivo que la disponibilidad de financiación tiene sobre las exportaciones.

España, como otro gran número de países, apoya la internacionalización de su sector empresarial basándose en diversas herramientas comerciales y financieras de naturaleza pública. En concreto, desde enero de 2011, a través del FIEM como instrumento surgido de la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización. Esta reforma ha reflejado un considerable grado de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, posiblemente como resultado de la importancia que el sector exterior tiene para la economía española.

En un entorno económico internacional con fuertes restricciones en la provisión de financiación privada para las exportaciones, el apoyo financiero oficial adquiere gran relevancia. De ahí la importancia de que, por un lado, las empresas españolas conozcan la existencia de esta fuente de financiación oficial y, por otro, que la Administración pública española impulse su utilización dotándole de los recursos necesarios para apoyar el proceso de internacionalización de la economía española.

Las páginas anteriores han permitido abordar, de manera resumida, las diversas modalidades de financiación a la exportación con apoyo oficial a través del FIEM, sus principales características, los países potencialmente beneficiarios, los términos de la financiación con apoyo oficial, su gestión, procedimientos, objetivos y líneas orientativas de 2013.

Siendo pronto para conocer los resultados obtenidos en el pasado ejercicio, se ha referido que la aprobación de financiación oficial a la exportación, con cargo al FIEM ascendió, en 2012, a 474,42 millones de euros. Y para reflejar la importancia de la complementariedad del FIEM con otros recursos del mercado, también en 2012, el importe de los contratos adjudicados a empresas españolas en el mercado exterior y en cuya financiación participó el FIEM ha alcanzado 1.248,2 millones de euros.

En un entorno económico nacional e internacional, en el que previsiblemente en 2014 seguirá primando la escasez de financiación a la exportación, el apoyo oficial a las exportaciones e inversiones adquiere gran relevancia para las empresas españolas que quieren estar presentes en el mercado exterior.

Por todo ello es muy importante que las dotaciones presupuestarias que se destinen al FIEM en 2014 y años posteriores, aunque continúen sujetas a fuertes restricciones, permitan apoyar de la manera más eficaz posible la financiación de las exportaciones españolas a los mercados exteriores.

El conocimiento del nuevo instrumento de apoyo financiero oficial, su utilización por el mayor número de empresas y la gestión eficiente y transparente de los recursos del FIEM redundarán, sin duda, en una mayor y mejor internacionalización de la economía española.

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2013): *Indicadores económicos. Magnitudes financieras*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (29 DE JUNIO DE 2010): *Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (20 DE ENERO DE 2011): Real Decreto 1797/2010 por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO E INVERSIONES, SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2013): *Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM 2012*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO E INVERSIONES, SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2012): *Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM 2011*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2013): *Arrangement on Officially Supported Export Credits*.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2013): *Alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*.
- REBOLLO FUENTES, A. (2001): *Financiación de exportaciones con apoyo oficial*. Pirámide.
- RUIZ, J. y SEGURA, R. (2010): «La financiación del comercio y la evolución del comercio internacional durante la crisis»; en *Banco de España, Boletín Económico*, marzo; pp. 85-94.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2013): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2013*.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2012): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2012*.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2011): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2011*.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL (2013):
Encuesta de Coyuntura de Exportación. Primer Trimestre 2013; Encuesta de Coyuntura de Exportación. Segundo Trimestre 2013 y Encuesta de Coyuntura de Exportación. Tercer Trimestre 2013.

VILLARRÚBIA TÀPIA, J. M. (2010): «Crisis y recuperación del comercio internacional: el papel de la financiación al comercio»; en *ICE* (853); pp. 25-36.