



Bruselas, 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo

por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la UE frente a las pérdidas que se deriven de operaciones de financiación en favor de proyectos de inversión fuera de la Unión

{ COM(2013) 293 final }
{ SWD(2013) 179 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo

por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la UE frente a las pérdidas que se deriven de operaciones de financiación en favor de proyectos de inversión fuera de la Unión

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) emprende operaciones fuera de la UE en apoyo de las políticas de la UE en el exterior, en parte con una garantía presupuestaria de la UE concedida dentro de cada marco financiero plurianual. Desde hace más de 30 años, la UE proporciona al BEI una garantía presupuestaria, sujeta a determinados límites máximos y otras condiciones, para cubrir los riesgos políticos y soberanos asociados a sus operaciones de préstamo y de garantía de préstamos realizadas en el exterior de la UE en apoyo de sus objetivos de política exterior. A lo largo de los años, esta garantía se ha concedido a través de una serie de decisiones. El ámbito de aplicación y las condiciones generales de la cobertura que proporciona la garantía de la UE a las operaciones del BEI en el exterior se encuentran establecidos actualmente en la Decisión nº 1080/2011/UE (la «Decisión vigente»), que expirará el 31 de diciembre de 2013.

La necesidad de una garantía del presupuesto de la UE se deriva de la obligación del BEI contemplada en sus Estatutos de garantizar adecuadamente todas sus operaciones de préstamo y, más generalmente, de la necesidad de salvaguardar la calificación crediticia del BEI y no comprometer su tarea de contribuir al desarrollo continuo y equilibrado de los Estados miembros de la UE. La garantía de la UE ha sido el principal instrumento para garantizar la compatibilidad entre la estructura financiera del BEI, que tiene un grado de apalancamiento financiero muy elevado, y el riesgo significativamente mayor inherente de los préstamos a terceros países, teniendo en cuenta la necesidad de evitar un deterioro de la calificación AAA del Banco al tiempo que se limita el gasto de capital del BEI. Este no retribuye a la UE por esta garantía.

Las operaciones del BEI deben llevarse a cabo en los países elegibles (según lo definido en la Decisión vigente) en apoyo de alguno de los objetivos siguientes: i) desarrollo del sector privado local, en particular mediante el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME); ii) desarrollo de infraestructuras sociales y económicas, tales como infraestructuras de transporte, energía y medioambientales y tecnologías de la información y la comunicación; y iii) mitigación de los efectos del cambio climático y adaptación al mismo.

La cobertura geográfica de la garantía de la UE se divide en regiones: países en fase de preadhesión, países vinculados por la Política de Vecindad y Asociación, región de Asia y América Latina, y Sudáfrica.

La Decisión vigente establece un límite máximo general de 27 484 millones EUR y una dotación de 2 000 millones EUR para la lucha contra el cambio climático durante el periodo 2007-2013. El límite máximo general se desglosa en límites máximos regionales, mientras que la financiación destinada a la lucha contra el cambio climático es global y no presenta ninguna adjudicación previa por regiones.

En el artículo 16 de la Decisión vigente se establece que la Comisión presentará una nueva propuesta bajo el siguiente marco financiero (2014-2020). En la misma Decisión se pide también a la Comisión que examine diversas cuestiones al elaborar esa propuesta. Así pues, la Comisión tuvo en cuenta el mecanismo presupuestario que sustenta la garantía de la UE, ya que este tiene implicaciones en algunas de las opciones analizadas en la evaluación de impacto.

Un Fondo de Garantía tiene por objeto proteger el presupuesto de la UE de los impactos que pueda ocasionar el incumplimiento de las obligaciones, principalmente, en las operaciones de financiación y otras operaciones del BEI en el exterior. La dotación del Fondo de Garantía la constituye un pago anual efectuado con cargo al presupuesto de la UE. Por consiguiente, el mecanismo de dotación del Fondo de Garantía, que tiende a mantener el Fondo a un nivel del 9 % del nivel de desembolsos de préstamos pendientes, establece de hecho un límite al tamaño de la garantía del presupuesto de la UE. Sobre la base de la evolución prevista de los desembolsos y los reembolsos de las operaciones cubiertas por el Fondo de Garantía, el importe previsto en la contribución técnica a la negociación de los programas individuales de puesta en práctica del próximo marco financiero plurianual, enviada por la Comisión el 27 de marzo de 2013 (1 193 millones EUR a precios corrientes para el marco financiero 2014-2020 para la dotación del Fondo de Garantía), permitiría fijar el límite máximo del mandato en unos 25 000 millones EUR.

Los límites máximos regionales se incrementaron en la Decisión n° 1080/2011/UE con respecto a los de la Decisión¹ precedente. El legislador estableció claramente en los considerandos de dicha Decisión que estos incrementos eran transitorios y excepcionales y tenían por objeto afrontar la situación creada por la Primavera Árabe y tener en cuenta el aumento del apoyo del BEI a los socios de la UE en el contexto de crisis de 2009 y 2010. Esto muestra la intención del legislador de mantener el equilibrio regional global que se había negociado con dificultad en 2009 y que había resultado de una delicada transacción política. Por consiguiente, se da por supuesto que el equilibrio regional de 2009 debe constituir la base de la nueva propuesta legislativa.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El contexto en el que opera el BEI ha evolucionado significativamente y la nueva propuesta legislativa relativa a la garantía de la UE bajo el próximo marco financiero plurianual ha sido redactada en un contexto fundamentalmente más difícil que el existente hace unos años. En concreto, la crisis financiera ha tenido una repercusión significativa en las condiciones de financiación del BEI y ha acarreado posibles amenazas para la calificación AAA del BEI. En estas circunstancias, en el plan de operaciones del BEI para 2012-2014, aprobado a finales de 2011, se preveía una reducción significativa del volumen de préstamos hasta situarlo en niveles anteriores a la crisis, en particular en el ámbito exterior. Mientras que la reciente aprobación de una ampliación de capital del BEI permitiría incrementar sus préstamos dentro de la UE, la actividad del BEI en el exterior no debería verse afectada.

Este cambio estratégico se ha incorporado a la reflexión sobre la propuesta de una nueva garantía de la UE, junto con otros elementos como el actual contexto económico y financiero, que está afectando a la calidad de la cartera de préstamos exteriores, la capacidad de absorción de riesgos del BEI y la extensión del ámbito geográfico del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo a la región mediterránea, donde su actividad operativa anual podría alcanzar los 2 500 millones EUR (lo cual superaría la financiación total combinada del

¹ Decisión n° 633/2009/CE.

BEI en la región, es decir, la llevada a cabo con la garantía de la UE y con riesgo propio del BEI).

Con estos parámetros, en el informe de la evaluación de impacto se destacan cuatro problemas principales:

- **El riesgo de utilización subóptima de la garantía de la UE.**
- **La imposibilidad de que el BEI financie todo tipo de operaciones de microfinanciación con la garantía de la UE.**
- **El nivel insuficiente de financiación destinada a la acción contra el cambio climático y la dificultad para el BEI de aumentar sus préstamos en este ámbito.**
- **La posición poco clara del BEI como instrumento fundamental para el suministro de ayuda financiera de la UE en el exterior.**

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN DE LA UE

La propuesta se inscribe en el ámbito de competencia exclusiva de la UE. Por consiguiente, no se aplica el principio de subsidiariedad.

La base jurídica específica de la actuación de la UE para conceder al BEI una garantía de la UE frente a las pérdidas derivadas de préstamos y garantías de préstamos en favor de proyectos de inversión fuera de la UE son los artículos 209 y 212 del Tratado de Funcionamiento de la UE. El BEI está establecido de conformidad con el artículo 309 del Tratado y sus Estatutos figuran en un protocolo anejo a los Tratados.

3. OBJETIVOS DE LA NUEVA GARANTÍA DE LA UE PARA LAS OPERACIONES DE FINANCIACIÓN DEL BEI EN EL EXTERIOR

El objetivo general de la actividad del BEI fuera de la UE bajo la garantía de la UE debe ser apoyar las políticas de la Unión en el exterior financiando proyectos relevantes en países asociados mediante la combinación de los fondos presupuestarios de la UE (a través de la dotación del Fondo de Garantía para acciones exteriores que respalda la garantía de la UE) y los recursos propios del BEI.

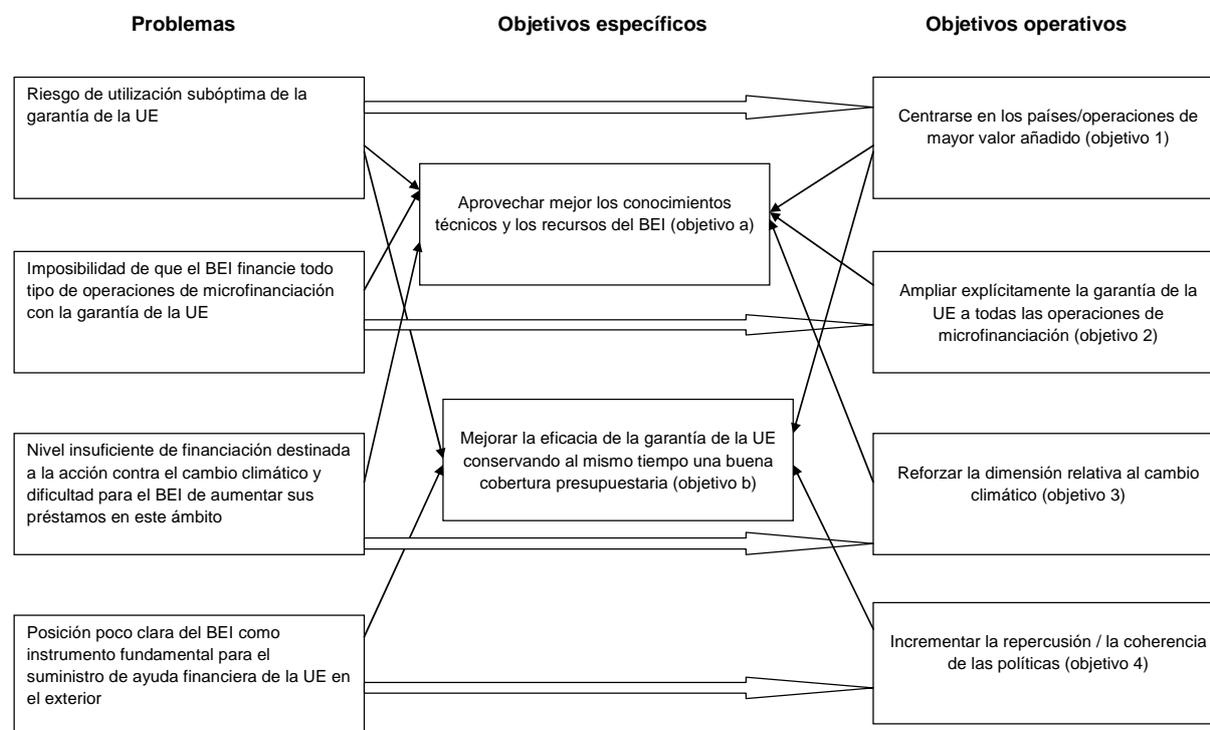
Mediante sus operaciones de financiación fuera de la UE cubiertas por la garantía de la UE, el BEI debe apoyar el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible de los países socios de la UE y su asociación con esta. Además, las operaciones de financiación del BEI en el marco del mandato deberán ser coherentes con el marco general de la política regional de la Unión.

Otros objetivos específicos del nuevo mandato deben ser: i) aprovechar mejor los conocimientos técnicos y los recursos del BEI y ii) mejorar la eficacia de la garantía de la UE conservando al mismo tiempo una buena cobertura presupuestaria.

En este contexto, los objetivos operativos de la nueva garantía de la UE deben ser:

- **Centrar el ámbito geográfico de la garantía de la UE en los beneficiarios para los que su utilización presentaría el mayor valor añadido (objetivo 1).**
- **Ampliar explícitamente la garantía de la UE a todas las operaciones de microfinanciación (objetivo 2) para llegar a los más pobres.**

- **Reforzar la dimensión de la garantía de la UE relativa al cambio climático con objeto de incentivar las operaciones del BEI en este sector fundamental de la acción de la UE en el exterior** (objetivo 3).
- **Incrementar la repercusión de la financiación del BEI** adaptándola mejor a las políticas de la UE y reforzando la coherencia y las sinergias con los instrumentos de la UE (objetivo 4) a fin de reflejar más satisfactoria y oportunamente la evolución de las políticas.



4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

A la vista del problema definido, y para realizar los objetivos estratégicos y operativos específicos, la Comisión consideró las siguientes opciones en relación con la futura garantía de la UE destinada a cubrir las operaciones de financiación del BEI en el exterior:

Opción 0: no adoptar ninguna nueva decisión – esta opción no fue analizada en detalle.

Opción 1: no introducir ningún cambio (conforme a lo especificado en la Decisión nº 1080/2011, pero prorrogada hasta el 31.12.2020) – hipótesis de base.

Opción 2: modificar la garantía existente. Esta opción comprendía tres subopciones. Cada una de estas tres subopciones se ha definido como una combinación articulada de cuatro tipos de modificaciones con el fin de tratar los cuatro objetivos operativos sobre la base de la interacción mutua y la repercusión de las modificaciones de cada parámetro. En el siguiente cuadro se exponen las características principales de cada subopción:

Principales diferencias entre las opciones estratégicas seleccionadas con respecto a la opción «hipótesis de base – no introducir ningún cambio»

Respuestas a los objetivos operativos	Opción denominada «CLOSE»	Opción denominada «MICRO»	Opción denominada «FOCUS»

i) centrarse en los países / operaciones de mayor valor añadido	Exclusión de ALA y Sudáfrica	Sin cambios	Centrarse en beneficiarios con menor calidad solvente (de una manera dinámica)
ii) proporcionar una garantía explícita para todas las operaciones de microfinanciación	Todas las operaciones de microfinanciación específicamente elegibles, pero sin que la garantía de la UE cubra ningún riesgo comercial	Dotación preasignada de 2 000 millones EUR para operaciones de microfinanciación con garantía global de la UE	Sin cambios
iii) reforzar la dimensión relativa al cambio climático	Incrementar a 4 000 millones EUR la dotación preasignada para operaciones de lucha contra el cambio climático	Establecimiento de objetivos regionales e integración de la dotación preasignada en el límite máximo general	Objetivo de volumen global de préstamos + seguimiento de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero
iv) incrementar la repercusión / la coherencia de las políticas	Redacción de documentos estratégicos anuales específicos por país	Actualización de las Directrices técnicas operativas regionales de conformidad con la programación indicativa plurianual de los instrumentos de financiación exterior de la UE	Actualización de las Directrices técnicas operativas regionales de conformidad con la programación indicativa plurianual de los instrumentos de financiación exterior de la UE

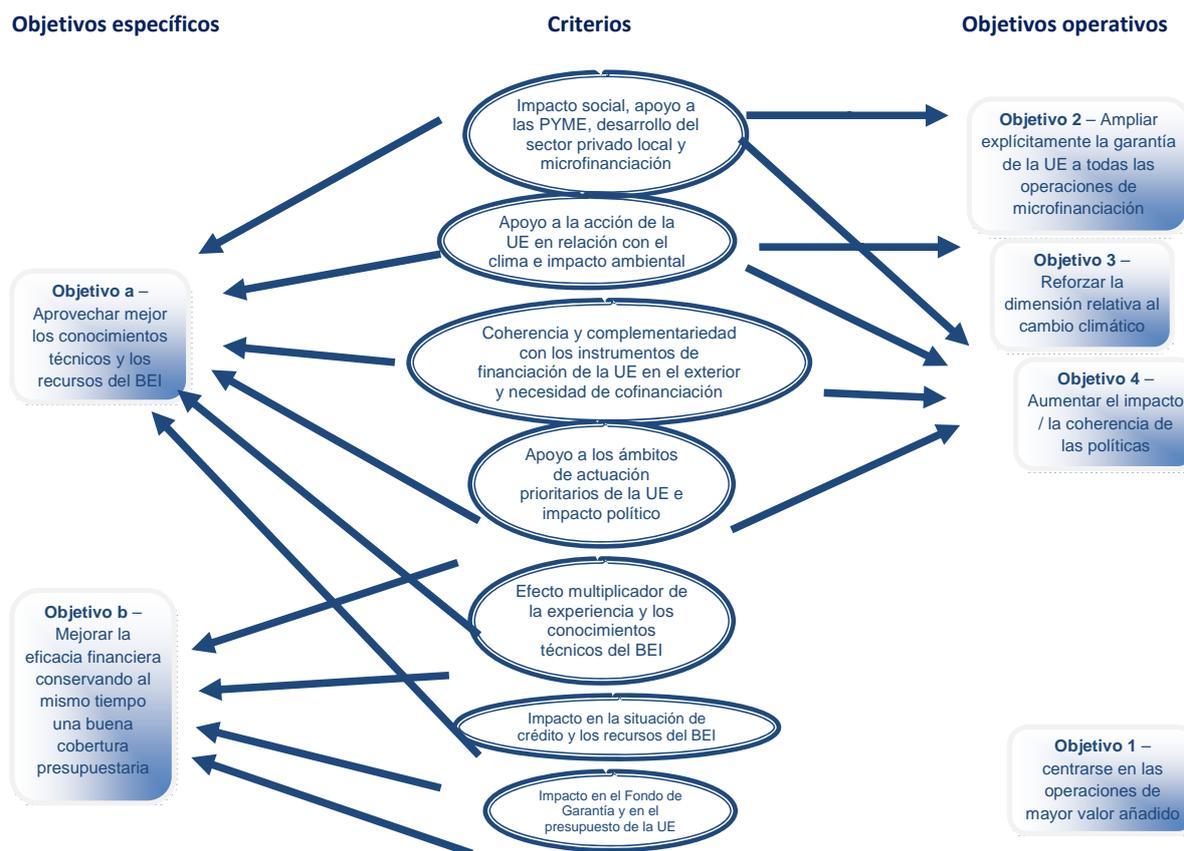
Opción 3: conceder la garantía a otras instituciones financieras. Esta opción no fue analizada en detalle.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTOS

Se ha de señalar que no es posible ofrecer estimaciones cuantitativas completas de los impactos de cada opción, ya que su forma concreta depende de la aplicación de la Decisión por el BEI. De hecho, los límites máximos regionales son indicativos: no representan volúmenes objetivo. Si bien la aplicación de la Decisión depende en gran medida del criterio de los órganos de gobierno del BEI y de la capacidad de absorción de los beneficiarios, a

nivel de proyecto, la actividad del BEI depende también de manera concreta de la identificación de proyectos buenos y financiados, de las posibilidades de combinación de subvenciones y préstamos, del nivel de endeudamiento de los países beneficiarios, del análisis de riesgos, del contexto económico y político, de la calidad de la preparación del proyecto, de la capacidad de sus promotores, etc. No obstante, se ha realizado un análisis cualitativo de las principales repercusiones de cada opción, con referencias a datos y cifras cuando ha sido posible.

Los principales impactos se han definido en relación con los objetivos operativos y específicos de la nueva garantía de la UE. Los principales impactos evaluados fueron los siguientes: i) el apoyo a los ámbitos políticos prioritarios de la UE, con inclusión de la ampliación, la política de vecindad y el desarrollo de terceros países, y el impacto político; ii) la coherencia y complementariedad con los instrumentos de financiación de la UE en el exterior y la necesidad de cofinanciación; iii) el efecto multiplicador de la experiencia y los conocimientos técnicos del BEI; iv) el impacto social, el apoyo a las PYME, el desarrollo del sector privado local y la microfinanciación en países socios; v) el apoyo a la acción de la UE en relación con el clima y el impacto ambiental; vi) el impacto en el Fondo de Garantía y en el presupuesto de la UE; vii) el impacto en la situación del riesgo de crédito/la calificación del BEI y en sus recursos. Se ha de señalar que los dos últimos criterios (impacto en el Fondo de Garantía y en el presupuesto de la UE e impacto en la situación del riesgo de crédito y los recursos del BEI) son probablemente los más importantes, ya que establecen en la práctica los límites dentro de los cuales puede aplicarse la Decisión.



Sobre la base del análisis realizado, en el informe se ofrece una evaluación del impacto de cada opción en términos de efectividad, eficiencia y coherencia en comparación con la hipótesis de base. Las diferentes opciones se han evaluado cualitativamente a tenor de las apreciaciones cualitativas del impacto probable realizadas por los servicios de la Comisión.

Desde el punto de vista de la Comisión, el coste administrativo de la aplicación de las opciones analizadas debe ser equivalente al de la aplicación de la hipótesis de base.

La evaluación mostró que los impactos probables de la opción «CLOSE» y la opción «MICRO», combinados, no serían significativamente superiores al *status quo*. En cambio, la opción FOCUS tendría impactos más positivos y obtendría mejor calificación que las otras opciones analizadas, en particular por lo que respecta a la incidencia presupuestaria y a la coherencia y complementariedad con las políticas e instrumentos de la UE.

	HIPÓTESIS DE BASE	OPCIÓN «CLOSE»	OPCIÓN «MICRO»	OPCIÓN «FOCUS»
Apoyo a los ámbitos de actuación prioritarios de la UE, incluidos la ampliación, la política de vecindad y el desarrollo de terceros países, e impacto político	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Coherencia y complementariedad con los instrumentos de financiación de la UE en el exterior y necesidad de cofinanciación	0	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +
Efecto multiplicador de la experiencia y los conocimientos técnicos del BEI	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Impacto social, apoyo a las PYME, desarrollo del sector privado local y microfinanciación en países socios	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> - <u>C:</u> 0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> 0
Apoyo a la acción de la UE en relación con el clima e impacto ambiental	0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> - <u>C:</u> 0	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> +	<u>Efv:</u> + <u>Efc:</u> + <u>C:</u> +
Impacto en el Fondo de Garantía y en el presupuesto de la UE	0	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> - <u>Efc:</u> - <u>C:</u> -	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> 0.
Impacto en la situación del riesgo de crédito/la calificación del BEI y en sus recursos	0	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> + <u>C:</u> n.a.	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> - <u>C:</u> n.a.	<u>Efv:</u> 0 <u>Efc:</u> 0 <u>C:</u> n.a.
Impacto medio global	0	- " + ": 6 " 0 ": 5 " - ": 9	- " + ": 4 " 0 ": 4 " - ": 12	+ " + ": 10 " 0 ": 10 " - ": 0

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Las calificaciones cualitativas proporcionadas señalaron claramente la opción «FOCUS» como la preferida. Se ha de señalar que, bajo esa opción, no se realizaría el objetivo 3, ya que la evaluación ha mostrado que la garantía presupuestaria de la UE no es el instrumento apropiado para cubrir la financiación por el BEI de todo tipo de operaciones de microfinanciación en las regiones cubiertas por la garantía de la UE.

Ninguna de las partes interesadas expresó oposición alguna a la opción seleccionada. De hecho, la opción «FOCUS» concuerda con la opinión expresada por la mayoría de los consultados. En concreto, las ONG consultadas, los diputados del Parlamento Europeo y los Estados miembros, así como el Comité Director de Sabios (creado con ocasión del examen intermedio de la Decisión vigente), señalaron que era necesario aclarar en qué casos era más elevado el valor añadido de la financiación del BEI cubierta por la garantía de la UE e incentivar al BEI para que centrara la utilización de la garantía en esas situaciones. Las ONG consultadas cuestionaron la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la garantía de la UE a todos los tipos de operaciones de microfinanciación habida cuenta de la existencia de otros actores sobre el terreno, aunque esta era una solicitud de algunos diputados del PE. Además, las ONG consultadas pidieron que se implante un mecanismo que permita al BEI realizar un seguimiento de las emisiones de carbono relacionadas con sus operaciones de financiación.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En la nueva propuesta legislativa, las disposiciones de seguimiento y evaluación se reforzarán en comparación con la situación actual. En concreto, se mantendrán y perfeccionarán más aún los indicadores de seguimiento operativo desarrollados recientemente por el BEI (marco de medición de resultados).

Además, los progresos en la realización de los objetivos específicos se supervisarán con arreglo a indicadores básicos referentes a los siguientes ámbitos: i) importe firmado por región; ii) importe desembolsado por región; iii) avance en el logro de una distribución equilibrada de actividades por país; iv) desglose de actividades según los diversos objetivos; v) volumen de préstamos y financiación destinados a la lucha contra el cambio climático e impacto en la reducción en términos absolutos y relativos de las emisiones de gases de efecto invernadero; vi) número de proyectos evaluados en relación con el riesgo climático; vii) número e importe de las operaciones combinadas con subvenciones de la UE, y viii) número e importe de las operaciones cofinanciadas con otras instituciones financieras internacionales.

Además, se extraerá un conjunto más detallado de indicadores de resultados de la metodología de tres pilares desarrollada por el BEI dentro del marco de medición de resultados. Dicho marco sirve para mostrar la forma en que los préstamos del BEI generan resultados, lo que permite obtener logros y, con el tiempo, causa efectos que están en consonancia con los objetivos del mandato del Banco.

En lo que se refiere a la financiación de proyectos que promuevan la acción por el clima, la elegibilidad de las operaciones en el ámbito del cambio climático se determinará atendiendo a criterios acordados que aplicarán, y en caso necesario reforzarán, las definiciones utilizadas por el BEI en relación con el seguimiento de los gastos de las medidas en el ámbito del cambio climático. El BEI estudiará métodos reforzados que permitan integrar las emisiones de carbono y mejorar la resiliencia de sus inversiones frente al cambio climático, así como tener en cuenta el riesgo climático en la evaluación de los proyectos. Paralelamente, el BEI debe seguir desarrollando métodos para evaluar el riesgo climático con objeto de reforzar la resiliencia de todas las operaciones pertinentes frente al cambio climático e integrar la

tarificación de las emisiones de carbono en el análisis económico de costes y beneficios. Los criterios restrictivos de elegibilidad y los criterios aplicables a proyectos con alta emisión de carbono también deben mejorarse en las políticas sectoriales pertinentes.

En el acto legislativo, así como en la Decisión nº 1080/2011/UE, se preverán además informes periódicos. La Comisión informará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la ejecución del mandato por el BEI. El presente informe se publicará también en el sitio web de la Comisión.

Por último, tres años después del inicio del mandato se llevará a cabo una evaluación intermedia.