



2015/2042(INI)

22.5.2015

PROYECTO DE INFORME

sobre la ejecución del instrumento europeo de microfinanciación Progress
(2015/2042(INI))

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales

Ponente: Sven Schulze

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	8

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la ejecución del instrumento europeo de microfinanciación Progress (2015/2042(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulado «Ejecución del Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress – 2013» (COM(2014)0639),
 - Vista la evaluación intermedia del instrumento europeo de microfinanciación Progress de 5 de mayo de 2015¹,
 - Visto el Reglamento (UE) n° 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaIS») y por el que se modifica la Decisión n° 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social² («el instrumento»),
 - Vista la Decisión n° 283/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social — Progress³,
 - Vista su Resolución, de 24 de marzo de 2009, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo⁴,
 - Visto el artículo 52 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y la opinión de la Comisión de Control Presupuestario (A8-0000/2015),
- A. Considerando que la microfinanciación puede contribuir al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y que puede, asimismo, rescatar a las personas de la pobreza y mejorar la inclusión social;
- B. Considerando que el objetivo del instrumento es brindar a los desempleados, a otras personas desfavorecidas y a las microempresas un mayor acceso a la financiación, lo que a su vez genera empleo y crecimiento en las comunidades locales;
- C. Considerando que el instrumento mejora las condiciones de obtención de préstamos y pone la financiación al alcance de personas que en otras circunstancias no hubieran podido acceder a ella; considerando que los intermediarios de la microfinanciación se

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7760>

² DO L 347 de 20.12.2013, p. 238.

³ DO L 87 de 7.4.2010, p. 2.

⁴ DO C 117 E de 6.5.2010, p. 85.

han beneficiado de este instrumento en veintidós Estados miembros; considerando que el objetivo general del instrumento es desembolsar, antes de 2020, un importe estimado de 500 millones EUR a través de 46 000 microcréditos;

- D. Considerando que el índice de devolución de los préstamos se ha estimado en un 95 %; considerando que el instrumento ha ayudado a personas desempleadas a poner en marcha su propio negocio, y que ha ayudado a los autónomos a mantener o ampliar sus microempresas, permitiéndoles mantener puestos de trabajo, hacer nuevas contrataciones o ampliar su volumen de negocios; considerando que el instrumento ha llegado a zonas remotas del territorio europeo y que ha estimulado la actividad económica;
- E. Considerando que es difícil valorar el impacto de este instrumento en las minorías, dado que, en su mayor parte, los intermediarios de la microfinanciación no llevan a cabo actividades específicas destinadas a aumentar el número de beneficiarios pertenecientes a minorías; considerando que los beneficiarios de microcréditos no se perciben necesariamente como pertenecientes a un grupo marginado ni temen sufrir discriminación si se divulga su origen étnico;
- F. Considerando que casi se ha cumplido el objetivo de lograr una proporción de empresarias y empresarios del 40/60, y que esta proporción es considerablemente más elevada que el promedio de la Unión;
- G. Considerando que los servicios de desarrollo empresarial, como la formación y las tutorías, son clave para el éxito y la viabilidad de una microempresa;
- H. Considerando que una de las carencias detectadas de este instrumento es la ausencia de financiación de las empresas del sector de la economía social;
- I. Considerando que existen indicios de que la microfinanciación permite a las empresas salir de la economía sumergida y empezar a declarar su actividad económica;
- J. Considerando que son posibles las sinergias entre el instrumento y el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (EFSE) y otros fondos de la UE, y que estas evitarían solapamientos desaconsejables;

Aumento del acceso a la microfinanciación

1. Subraya la importancia de contar con un instrumento financiero como el instrumento europeo de microfinanciación Progress en épocas de crisis económica para velar por que los desempleados y las microempresas tengan acceso a la financiación;
2. Insta a la Comisión y al Fondo Europeo de Inversiones (FEI) a que pongan en funcionamiento lo antes posible el eje de microfinanciación y emprendimiento social del programa EaSI para así garantizar el acceso de los beneficiarios a la financiación; espera que el EaSI aborde de manera satisfactoria las carencias del instrumento;
3. Pide a la Comisión que se evalúe la idoneidad de la definición actual de microcrédito con miras a garantizar que los instrumentos financieros futuros satisfagan las

necesidades del mercado; se felicita de que el saldo y los reflujos del instrumento vayan a inyectarse en el presupuesto del eje de microfinanciación y emprendimiento social de EaSI, con el consiguiente aumento del número de garantías e instrumentos financiados que se ofrecerá a los beneficiarios;

Cobertura de los destinatarios finales y elaboración de informes de impacto social

4. Lamenta que, debido a que los aspectos relativos a la elaboración de informes sociales no estaban claramente definidos, no ha sido posible medir con mayor precisión el impacto social del instrumento en términos de creación de empleo, sostenibilidad empresarial y repercusión en las minorías; sugiere, por consiguiente, que se elaboren indicadores adecuados, e insta a la Comisión a que valore si es necesario concretar más la definición de los destinatarios finales;
5. Pide al FEI que haga cumplir las disposiciones de los acuerdos con los intermediarios de la microfinanciación que les exigen una cooperación más estrecha con las organizaciones que representan a grupos minoritarios a fin de llegar de manera más eficaz a estos destinatarios;
6. Pide a la Comisión que mejore los métodos para evaluar la viabilidad de las empresas tras la devolución de los microcréditos;
7. Pide a la Comisión y al FEI que mejoren la presentación de informes sobre los beneficiarios y los intermediarios de la microfinanciación, aunque reconoce que debe encontrarse un equilibrio a fin de no sobrecargar a los intermediarios; hace hincapié en que los beneficiarios, al solicitar un préstamo, proporcionan la mayor parte de la información que sería necesaria para elaborar un informe adecuado;
8. Pide a la Comisión que aspire a lograr la igualdad de mujeres y hombres en el acceso a la microfinanciación, y que se fije el objetivo de alcanzar la misma proporción de empresarias que de empresarios en el futuro;

Apoyo a la economía social

9. Lamenta que el instrumento no haya financiado un número significativo de empresas sociales; celebra, por tanto, que un porcentaje determinado del presupuesto del EaSI esté destinado a la financiación de empresas sociales;
10. Insta a la Comisión a que siga de cerca este cambio, garantizando que los intermediarios de la microfinanciación presentan informes adecuados;
11. Pide a la Comisión que evalúe y, en caso necesario, revise el límite máximo estipulado para los préstamos concedidos a empresas sociales en el marco del EaSI a fin de que las necesidades del mercado queden cubiertas;

Servicios de formación y tutoría y complementariedad con otros instrumentos

12. Acoge con satisfacción la posibilidad que brinda el EaSI de financiar el refuerzo de las capacidades de los intermediarios de la microfinanciación, así como la asistencia técnica

que estos reciben para mejorar su profesionalización, la prestación de sus servicios, y la recopilación y el procesamiento de datos que permitan obtener información de mejor calidad sobre el instrumento;

13. Lamenta que los servicios de desarrollo empresarial, como la formación y las tutorías, no puedan financiarse directamente a través del EaSI, y pide a la Comisión que estudie futuras vías para su financiación;
14. Recomienda a la Comisión y los Estados miembros que desarrollen su cooperación estratégica en lo que respecta al EaSI, el FSE y otros posibles programas nacionales, a fin de mejorar la asistencia que reciben los beneficiarios en cuanto a formación, tutorías y apoyo general para potenciar la viabilidad del negocio;
15. Celebra la posibilidad de destinar fondos del FSE al eje de microfinanciación y emprendimiento social del EaSI, y pide a la Comisión y al FEI que informen mejor a los intermediarios de esta posibilidad en virtud del artículo 38 del Reglamento sobre disposiciones comunes¹;
16. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen que las microempresas puedan obtener financiación con cargo al FEIE;

Intermediarios de la microfinanciación

17. Recomienda que los acuerdos entre los intermediarios de la microfinanciación y el FEI sean más flexibles y fáciles de entender, de manera que los pequeños intermediarios puedan acceder rápidamente al mercado;
18. Pide a la Comisión y al FEI que estudien cómo dar a conocer mejor los beneficios del instrumento a la población en general, más allá de los requisitos existentes impuestos a los intermediarios;
19. Pide a los Estados miembros que desarrollen el sector de la microfinanciación y aprovechen el instrumento, explorando posibilidades para que los intermediarios no bancarios accedan al mercado del microcrédito sin tener que depender de una entidad bancaria asociada;
20. Insta a la Comisión a que intensifique su diálogo con las partes interesadas del sector de la microfinanciación (intermediarios, entidades bancarias o no bancarias, redes como la Red Europea de Microfinanzas) en lo que respecta a la concepción de productos que puedan ofrecerse a través de programas financiados por la Unión;
21. Insta al FEI a que compruebe si los intermediarios de la microfinanciación actúan en consonancia con el Código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE;

¹ Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

- o
- o o

22. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

La concesión de microcréditos tiene su origen en Asia Meridional y América Latina, donde hace más de cuarenta años surgieron las primeras iniciativas de microcréditos, que desde entonces operan con mucho éxito en su gran mayoría.

Los efectos positivos para la economía local logrados gracias a los microcréditos concedidos para la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo sirvieron de inspiración a la UE, que en el año 2010, con la creación del instrumento de microfinanciación Progress, dotado con un volumen total de 205 millones de euros y destinado a dar también en Europa una oportunidad a personas social y económicamente desfavorecidas para que se procuren medios de subsistencia suficientes.

Actualmente, Progress solamente está disponible en 22 de los 28 Estados miembros, debido a los distintos grados de desarrollo de las economías europeas, los diferentes intereses de los mercados y los requisitos legales.

La Comisión de la UE examinó la situación por última vez en 2013 en un informe sobre la aplicación de Progress y elaboró además un informe intermedio sobre el instrumento, que seguirá aplicándose hasta 2016.

El instrumento de microfinanciación Progress tiene una orientación de política social y facilita el acceso a microcréditos para fundar o impulsar microempresas. No financia a los microempresarios mismos, sino que permite que los intermediarios de la microfinanciación de la UE participantes en el programa ofrezcan más créditos aprovechando la solvencia mejorada gracias a las posibilidades de refinanciación de Progress.

Progress es un instrumento importante y eficaz para alcanzar los objetivos de la UE en los ámbitos de empleo y asuntos sociales en el marco de la Estrategia 2020, pues un número significativo de puestos de trabajo nuevos se origina en empresas de nueva creación; de ellos, casi un 85 % se crea en microempresas.

Existe una demanda igualmente elevada de microcréditos procedente de personas que no están en condiciones de obtener un crédito en el sector bancario clásico por formar parte de un grupo destinatario que origina tantos costes que resulta prohibitivo para este sector.

Progress ayuda a la incorporación o la reincorporación al mercado de trabajo, a liberar potencial de emprendimiento, a adquirir nuevas capacidades mediante formación y tutorías de acompañamiento, y a que las personas puedan vivir con responsabilidad y dignidad.

Según la definición de microcrédito aún vigente en la UE (y susceptible de análisis), el préstamo concedido a una microempresa en concepto de microcrédito no supera un importe de 25 000 EUR; la empresa empleará a menos de diez trabajadores y su volumen de negocios anual y/o su balance total anual no excederá de 2 millones EUR (artículo 2 del Programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)).

Grupos destinatarios

El instrumento de microfinanciación Progress es ante todo un instrumento de política social, y en segundo lugar, de política económica, pues se centra en unos grupos destinatarios a los que hasta ahora no se ha dedicado suficiente atención: desempleados y desempleados de larga duración, beneficiarios de asistencia social, inmigrantes, miembros de minorías étnicas, personas activas en la economía informal o residentes en zonas rurales desfavorecidas, y mujeres.

Características específicas del instrumento de microfinanciación Progress

Para los bancos, los microcréditos destinados a los grupos objetivo mencionados representan riesgos individualmente y una actividad muy onerosa, toda vez que, además del crédito, es necesario un asesoramiento sobre el proyecto empresarial y su ejecución para el que resulta necesario mucho personal (tutorías y formación). Todo ello hace los microcréditos caros y con poco margen, por lo que no son atractivos en el mercado.

Ello significa que el negocio del microcrédito siempre ha estado diferenciado del negocio bancario clásico, pues tiene un cometido de política social consistente en la labor de inclusión. La concesión de microcréditos es razonable económica y socialmente, pues apoyar la consecución de la independencia resulta más rentable para las entidades del Estado que financiar los gastos en prestaciones sociales de desempleo; además, para los interesados es un trampolín hacia el emprendimiento.

Situación de Progress a la mitad de su duración

En conjunto, cabe considerar que Progress es un éxito; con una dotación financiera adecuada, sería posible incluso atender a una demanda notablemente mayor. Se han concedido 13 252 microcréditos con un volumen de 124,6 millones EUR, lo que supone un importe inferior a la cantidad fijada, de 142,4 millones EUR.

Ha sido posible llegar a muchos de los grupos objetivo, si bien no a todos.

Prácticamente se ha alcanzado la relación buscada entre emprendedoras y emprendedores, de 40:60 (un 37 % de beneficiarias), aunque no todos los intermediarios habían preparado programas específicos para la creación de empresas por mujeres. Este porcentaje es significativamente superior a la cuota de emprendedoras que se registra como promedio de la UE; no obstante, debe aspirarse a una cuota equilibrada.

Según el informe intermedio, el 17 % de los encuestados no había obtenido anteriormente créditos en bancos. El 68 % declaró que habían tratado por primera vez de obtener un crédito, y el 56 % reconoció que no habrían podido obtener en ningún otro sitio un crédito en condiciones similares. El 43 % de los encuestados dice encontrarse por debajo del umbral de pobreza nacional, lo que representa un porcentaje claramente superior al promedio de la UE

(18,2 %). El 17 % declaró incluso carecer de recursos, lo que supone un porcentaje que prácticamente duplica el promedio de la población de la UE.

Por lo tanto, Progress rebaja efectivamente el umbral para poder obtener un crédito.

Está menos clara la eficacia de Progress en el caso de los grupos sociales desfavorecidos y de la economía social. Ello puede deberse, por un lado, a que por temor a la discriminación, muchos beneficiarios de créditos no declaran su pertenencia a minorías, étnicas o de otro tipo. Por otro lado, podría deberse a insuficiencias de la recogida de datos, a causa de indicadores inadecuados o poco desarrollados, y de la consiguiente obligación de informar.

La eficacia en la economía social es escasa ya que, por una parte, muchos intermediarios no prepararon programas específicos para esta modalidad económica y, por otra parte, porque las empresas de la economía social a menudo necesitan cantidades mayores de lo que permite la definición de microcrédito. En el marco de EaSI parece haberse reconocido esta deficiencia: el artículo 26, letra c), establece un mejor acceso a la financiación para las empresas de la economía social. Ahora se trata de comprobar si los límites previstos aquí responden a las necesidades del mercado.

Todavía es difícil evaluar la sostenibilidad de los puestos creados, pues muchos créditos de Progress se concedieron hace menos de un año. No obstante, es importante crear la posibilidad de seguir observando los resultados de las microempresas en el mercado una vez vencido el crédito.

Asignación de recursos del FSE al instrumento EaSI en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes

Es particularmente importante la posibilidad de asignar recursos del FSE al instrumento EaSI. Según el artículo 38, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre disposiciones comunes, las autoridades del FSE podrán asignar parte de los recursos financieros del FSE a otros instrumentos de financiación de la UE, como el EaSI. Así, los recursos financieros del FSE atribuidos al EaSI, por ejemplo, deberían gastarse en la misma región.

El compartimento específico para el FSE en el marco del EaSI debería respetar los parámetros generales del EaSI (por ejemplo, el nivel mínimo de apalancamiento), pero podrían añadir también algunas condiciones específicas (por ejemplo, un grupo objetivo determinado, como jóvenes solicitantes de microcréditos, mujeres o personas con discapacidad).

Este acuerdo incluiría las normas generales de los instrumentos de financiación del EaSI, así como las normas aplicables específicamente a la ventana elegida. Estas normas específicas podrían, por ejemplo, asegurar que las garantías y los préstamos se utilicen en beneficio de personas o empresas del país o la región cubiertos por el programa operativo y, en su caso, que se destinen a poblaciones específicas, como los jóvenes (aportación delimitada). La ventaja sería que no solamente la entidad encargada (el FEI) ya habría sido seleccionada por la Comisión, sino que prácticamente todos los parámetros de los instrumentos financieros estarían ya determinados.

Los Estados miembros que recurrieran a esta opción verían reducida su carga administrativa, ya que la gestión y el control de los fondos serían de la responsabilidad del FEI.

Por consiguiente, los Estados miembros y sus regiones podrían fusionar su capacidad de financiación al combinar recursos de la UE y nacionales, y podrían beneficiarse de la pericia del FEI en la gestión de instrumentos de financiación.

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y las microempresas

En la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales hay acuerdo, por encima de las divisiones en grupos políticos, en posibilitar también el acceso de las microempresas a los recursos del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Cabe destacar aquí una vez más esta posición.

Conclusión

Los microcréditos no funcionan solamente en los países en desarrollo, sino también en Europa. No obstante, aquí deben considerarse en primer lugar como un instrumento de política social destinado a dar una oportunidad a quienes se encuentran en una situación social difícil.

Para fomentar las pymes y las ideas innovadoras existen otras posibilidades. Convendría reconsiderar la definición de la UE de microcréditos y adaptarla a la realidad actual. Esto es aplicable también a la cuantía máxima de los créditos, que no parece suficiente para todos los países de la UE. Debería ser posible en todos los Estados miembros que entidades no bancarias hagan funciones de intermediación de microcréditos. Por otra parte, debería ser posible conceder apoyo financiero desde el EaSI a la asistencia de expertos en la preparación de un plan de negocio y en el examen y el acompañamiento de la idea empresarial (formación y tutoría).

Es recomendable, en líneas generales, la prosecución del programa Progress, teniendo en cuenta las mejoras en el marco de EaSI y las sugerencias del presente informe.