

**Posición de AFIDI sobre el impacto de la
regulación de las Ayudas de Estado en la I+D+I:
La aplicación del criterio empresa en crisis**

El fomento de la innovación depende de la inversión en I+D+I pero también es clave disponer de un sistema regulatorio que acompañe a las empresas innovadoras. Para las empresas innovadoras y en particular para la más intensivas en estas inversiones respecto a su volumen de negocio, como son los sectores energía, alta tecnología, aeroespacial, biotecnológico, farmacéutico, etc. es fundamental por un lado el **acceso a la financiación**, y por otro un **entorno regulatorio** que entienda las particularidades de un ciclo de innovación largo que genera soluciones disruptivas muchas veces alejadas del mercado.

En este contexto, la Asociación para el Fomento de la I+D+I, AFIDI, quiere impulsar, junto con otras entidades de representación sectorial, medidas que fomenten la regulación europea en torno a las Ayudas de Estado, pues su concepción actual está dañando a nuestro ecosistema innovador. En particular, la definición de “empresa en crisis” que contempla el Reglamento de Exención por Categorías, que está dejando fuera de las ayudas a la I+D empresas altamente innovadoras, en sectores tan estratégicos para salir de la situación económica en la que nos hemos sumido con la pandemia.

Las Ayudas de Estado y el Reglamento General de Exención de Categorías (RGEC)

En 2014 se aprobó el marco actual de las Ayudas de Estado. Este paquete de normas incluye, entre otros, el Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC), la norma de minimis, las directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional y el marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación.

El RGEC establece el marco en el cual las Ayudas de Estado se consideran compatibles con el tratado de funcionamiento de la Unión Europea y, por tanto, define qué ayudas de los Estados Miembro no requieren de comunicación y aprobación previa por parte de la Comisión. En su artículo 1 (apartado 4) determina que sus disposiciones y, por tanto, las ayudas compatibles no serán de aplicación a las ayudas a “empresas en crisis” y desarrolla la definición de dicha categoría.

Desde su promulgación, el criterio de “empresa en crisis” se ha aplicado en un número creciente de convocatorias de ayudas a la I+D+I en España y ha dejado fuera de estas ayudas a empresas protagonistas de innovaciones disruptivas. La interpretación del

criterio ha ido variando a lo largo del tiempo, pero se ha ido consolidando una interpretación cada vez más restrictiva y excluyente para las empresas.

Esto ha afectado principalmente a empresas de alta intensidad de inversión en I+D+i y con soluciones innovadoras que requieren largos periodos de maduración hasta llegar al mercado y/o de largos periodos hasta alcanzar el break event point. Son empresas cuyo modelo de negocio acumula pérdidas durante varios años y se financian fundamentalmente con capital y ayudas públicas.

- El sector de biotecnología y farmacéutico, por ejemplo, no suelen disponer de ingresos significativos hasta que sus proyectos se desarrollan exitosamente, período que puede llevar de 10 a 12 años.
- En otros sectores como pueden ser el de alta tecnología, energía, si bien el periodo de maduración del desarrollo puede ser menor, de 3 a 5 años, generan pérdidas significativas durante el periodo comercial debido a su continua inversión en I+D+i y debido a las pérdidas ocasionadas por su crecimiento exponencial y por su internacionalización necesarios para recuperar la inversión en innovación.

Estas características anteriores corresponden a las empresas, en su mayoría PYMEs, intensivas en I+D+i con largos periodos de retorno de sus inversiones. Ellas han sido las más perjudicadas por la aplicación de esta definición en la mayoría de las convocatorias nacionales, minando el espíritu emprendedor para proyectos de profundo calado que tanto necesita la Unión Europea para diferenciarse.

El impacto del criterio “empresa en crisis” en los sectores intensivos en I+D+i

La definición de empresa en crisis del RGECE define que las empresas de más de 3 años de antigüedad en las que haya desaparecido más de la mitad de su capital social suscrito como consecuencia de las pérdidas acumuladas deberán ser consideradas como empresas en crisis. La definición explicita que el capital social suscrito deberá, en su caso, incluir la prima de emisión.

En una normativa posterior al RGECE, *la Comunicación de la comisión 2014/C 249/01 sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financiera*, define con carácter general, que una empresa se considerará en crisis si, de no mediar una intervención del Estado, su desaparición económica fuera casi segura a corto o medio plazo. Esta es la definición conceptual que posteriormente se desarrolla en forma de ratios financieros de forma análoga al RGECE.

A partir de dichas definiciones se ha consolidado una interpretación de la misma según la cual aquellas empresas que consumen la mitad de su capital social más prima de emisión serán consideradas “empresas en crisis”. Esta interpretación ha sido apoyada por la Dirección General de Competencia a través de las herramientas de asesoramiento a los estados miembro de la Comisión Europea. Asimismo, en España se ha consolidado dicha interpretación a través de las sucesivas órdenes de bases de convocatorias de ayudas y de la normativa de las agencias que gestionan ayudas a la I+D.

Las empresas que mejor pueden contribuir a un crecimiento de nuestro PIB basado en las nuevas tecnologías de amplia repercusión e impacto internacional son en buena parte las que se caracterizan por su alta intensidad de inversión en I+D+I, los largos plazos de maduración de sus proyectos, por su perfil de riesgo tecnológico para dar con soluciones únicas y diferenciadoras y por crecientes valoraciones de la empresa debido a los activos intangibles asociados a sus desarrollos. Debido a ello, este tipo de empresas se financian habitualmente con recursos propios en forma de capital o instrumentos híbridos y subvenciones, en tanto que la financiación bancaria suele ser residual.

Como consecuencia de su modelo de negocio basado en fuertes inversiones en I+D+I y en el desarrollo de productos y servicios innovadores con largos plazos de maduración y, por tanto, la ausencia de ventas significativas en los periodos de desarrollo y a la acumulación de pérdidas de forma reiterada durante varios años antes y durante la comercialización debido al crecimiento exponencial asociado a la solución desarrollada. Dichas pérdidas pueden llegar a consumir la mitad de su capital social + prima de emisión y, por tanto, pasar a ser consideradas empresas en crisis.

Sin embargo, se trata de empresas que cumplen plenamente la legislación mercantil y societaria y no están incursas en causa de disolución ni en ningún supuesto concursal. De hecho, se trata de **empresas plenamente viables, solventes tanto técnica como económicamente que emplean a personal muy cualificado**, y con proyectos ambiciosos y de profundo calado en nuestro tejido social y productivo. Asimismo, la definición obvia que la prima de emisión es una partida de libre disposición según la normativa mercantil española, a diferencia del capital que se genera porque un inversor valora la tecnología desarrollada y su ventaja competitiva y remunera a los socios anteriores su inversión, lo que significa que es una aportación más similar a reservas que a capital. A pesar de ello, estas empresas **quedan automáticamente excluidas de las convocatorias de ayudas públicas cuando sus fondos propios son inferiores a la mitad del capital social más prima de emisión**.

Desde la entrada en vigor del reglamento, y su despliegue en España en la normativa nacional y por parte de las diferentes agencias financiadoras, estas empresas han sufrido diferencias en la aplicación de este criterio que se ha ido homogeneizando y

endureciendo progresivamente. Como consecuencia de ello, **cada vez más empresas intensivas en I+D+I son excluidas de los programas de apoyo a la I+D+I**. Un ejemplo reciente de ello es la primera resolución del director general de CDTI de *ayudas en el marco de la convocatoria extraordinaria de subvenciones a proyectos de I+D y de inversión para hacer frente a la emergencia sanitaria declarada por la enfermedad Covid-19*. **En su primera resolución, el 50% de las solicitudes quedaron fuera por ser consideradas como empresa en crisis.**

Esta regulación está teniendo un efecto desincentivador en el ecosistema de empresas altamente innovadoras en España **que poco a poco han ido renunciando a concurrir a convocatorias nacionales**, ya que el esfuerzo de preparar una propuesta a una convocatoria competitiva es significativo, y ante el cierto riesgo de exclusión, han desistido de presentarse. Considerando como ejemplo el sector biotecnológico: mientras que en el programa de ayuda *Retos-Colaboración* de la Agencia Estatal de Investigación en 2017 se presentaron 77 empresas biotecnológicas, en el 2019 sólo lo hicieron 37 (un 52% menos). Además, esto **está perjudicando a la colaboración en I+D+I** entre el sector público y privado, así como entre empresas grandes y pequeñas, ya que la inclusión de una empresa afectada por esta definición puede llevar a la exclusión de la propuesta. De esta forma, se ha generado una desconfianza hacia las PYMEs innovadoras que hace que el resto de los agentes tengan recelos a presentar propuestas en colaboración con cualquier PYME susceptible de ser considerada empresa en crisis.

De esta forma, el marco de ayudas de estado de la UE, y particularmente **el RGEC está actuando como un gran obstáculo para la consecución de los objetivos generales de las políticas e incentivos de I+D+I**. Esta regulación está siendo un freno para que los instrumentos de apoyo e impulso a la I+D+I lleguen a las empresas que más los necesitan por su intensidad en I+D+I y su tamaño. Esta realidad ha sido identificada en el Estudio del impacto en la práctica de la normativa de estado de I+D+I¹

Las propuestas de AFIDI

Desde AFIDI consideramos que el marco legal actual debe de ser modificado para evitar los efectos perniciosos del mismo sobre el acceso de algunas empresas a financiación pública de origen nacional en Europa. En este sentido, es necesario que RGEC y sus previsiones se revisen de acuerdo a los siguientes principios

1. Las empresas intensivas en I+D+I, por su propio modelo de negocio, incurrir en pérdidas de forma reiterada y el criterio de empresa en crisis no se corresponde con

¹ EUROPEAN COMMISSION. 2019. Directorate-General for Competition. *Study on the practical impact of RDI State aid rules Fact-finding inventory in selected Member States Final report*.

la solvencia de las empresas, de forma que las ayudas conferidas a proyectos de I+D que realizan estas empresas, no entran en conflicto con el marco de rescate y reestructuración de empresas en crisis. Asimismo, no se aprecian elementos distorsionadores de la competencia por la concesión de ayudas a la I+D a proyectos disruptivos de empresas intensivas en I+D en tanto el que encajen en esta definición no se corresponde con su solvencia técnica ni económica. **De acuerdo con lo anterior, cabría eximir a las empresas intensivas en I+D de la exclusión establecida en el RGEC.**

Asimismo, teniendo en cuenta que la definición nº 80, letra b) del artículo 2 del Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC) 651/2014, ya define el concepto de “empresa innovadora” como toda empresa “cuyos costes de investigación y desarrollo representen un mínimo del 10 % del total de sus costes de explotación durante al menos uno de los tres años previos a la concesión de la ayuda o, si se trata de una empresa nueva sin historial financiero, según la auditoría del ejercicio fiscal en curso, de conformidad con la certificación de un auditor externo”, se propone que definición de ‘empresa intensiva en I+D’ sea la misma que la de esta definición nº 80 de “empresa innovadora”.

2. La definición del criterio de empresa en crisis podría ser modificada para que fuera menos lesiva para las empresas de alta intensidad en I+D con largos plazos de maduración. En este sentido, se podrían plantear varias alternativas, incluso implementar varias de ellas simultáneamente:
 - a. **Consideración de los préstamos participativos e instrumentos análogos como patrimonio neto** y, por tanto, como un elemento del balance con el que compensar las pérdidas acumuladas a los efectos de la definición de empresa en crisis.
 - b. De forma análoga a lo que ocurre para la causa de disolución o los supuestos concursales, **considerar que la base de cálculo debe ser el capital social, excluyendo la prima de emisión al ser una reserva y no capital dada su disponibilidad.** En el derecho español, la prima de emisión es plenamente disponible y no forma parte del capital social de la empresa. De esta forma, las pérdidas acumuladas irían con cargo a reservas y prima de emisión (como reserva plenamente disponible que es) y una vez consumido el 100% de los elementos anteriores, se calcularía el consumo del capital social por pérdidas acumuladas restantes, teniendo que estar el capital social restante por encima del 50% del suscrito.

- c. De cara a asegurar que la definición contempla a las empresas con largos plazos de maduración, se podría **modificar la excepción para empresas de menos de 3 años de antigüedad de la definición a plazos más largos como ocurre para el marco de ayudas de financiación de riesgo, a 7 años desde su primera venta comercial**. De esta forma, la definición no se aplicaría para empresas cuyo modelo de negocio consista en el desarrollo de un producto durante largos plazos de tiempo, en tanto no se empiecen a generar ingresos por ventas.

Sobre AFIDI

AFIDI integra a las principales consultoras españolas especializadas en la financiación de la I+D+I. La Asociación se beneficia de la experiencia de sus miembros fomentando la cooperación y propuestas de mejora sobre el sistema, que traslada a Entidades de interés y a la propia Administración.