

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

510º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE SEPTIEMBRE DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Experiencias de la Small Business Act en los Estados Unidos y la UE: buenas prácticas para fomentar acciones innovadoras de las pymes»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/02)

Ponente: Ullrich SCHRÖDER

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

«Experiencias de la Small Business Act en los Estados Unidos y la UE: buenas prácticas para fomentar acciones innovadoras de las pymes» (dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 207 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

Existen unos 21 millones de pymes en la UE, que dan trabajo a más de 90 millones de personas y generan más de 3 600 billones EUR de valor añadido. Dicho de otro modo, el 99 % de todas las empresas son pymes, que emplean a dos de cada tres personas y generan un 58 % de valor añadido. En consecuencia, se necesita una Small Business Act (SBA) poderosa.

Con respecto a la revisión de la SBA en la UE, el CESE desea formular las siguientes recomendaciones sobre una serie de aspectos clave, basándose en la experiencia adquirida con la Small Business Administration en los Estados Unidos (que comparte el mismo acrónimo pero adopta un enfoque totalmente diferente).

1.1. La revisión de la SBA es necesaria

La Comisión Europea había indicado su intención de publicar una revisión en el primer semestre de 2015, pero ha retrasado la publicación. Dado que hay áreas de posible mejora (véase más abajo), la comunidad afectada por la SBA espera que después de las audiencias se lleve a cabo una revisión; dada la importancia crucial de las pymes, esta revisión debería publicarse lo antes posible.

1.2. Posición jurídica y cumplimiento

La SBA debe actualizarse y adoptar una forma más vinculante, con un enfoque más ambicioso. El CESE ya solicitó esto mismo en 2008 y 2011, pero la Comisión Europea no lo ha puesto en práctica.

La Comisión debería introducir más mecanismos jurídicos en caso necesario; por ejemplo, en relación con la contratación pública, el principio «pensar primero a pequeña escala», las evaluaciones de impacto y las pruebas de las pymes. Deberían aplicarse tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, y atribuir un papel más importante al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. Los principios «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» deben incluirse en el acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación en las instituciones de la UE.

1.3. *Posición política*

En la UE, la SBA tiene una posición política de nivel inferior a la que tiene en los EE. UU. Con vistas a reforzar la posición en la UE, el CESE recomienda que:

- en el ámbito de la UE se establezca con carácter anual un Consejo de Competitividad especial para las pymes y la SBA, tal como recomendaba el CESE en su dictamen de 2011 ⁽¹⁾,
- el Grupo de Alto Nivel de Competitividad y Crecimiento del Consejo examine los avances en las acciones nacionales para la aplicación de las prioridades de la SBA y reflexione sobre nuevas medidas a nivel de la UE. Los resultados deberían remitirse al Consejo de Competitividad para las pymes y la SBA,
- se actualice la red de representantes de las pymes a nivel europeo, aumentando el nivel de los participantes al de directores generales de los Ministerios de Economía. Con ello se garantizaría una coordinación mejor y más estrecha entre la UE y los Estados miembros.

1.4. *Gobernanza y eficiencia*

1.4.1. Debe elaborarse un informe anual de la UE sobre la aplicación de la SBA que también debe incluir un informe basado en datos concretos sobre la gestión de la Comisión al respecto y sobre el funcionamiento de los diferentes programas.

1.4.2. Debería instarse al Tribunal de Cuentas Europeo a publicar informes periódicos sobre el funcionamiento de los programas y medidas relevantes para las pymes, tal como hace la Governmental Accountability Office en los EE. UU. con respecto a la SBA estadounidense. Debería crearse un organismo independiente dentro de la Comisión que se encargase de la gobernanza interna, siguiendo el modelo de la Oficina del Inspector General de la SBA estadounidense.

1.4.3. La SBA no tendrá éxito a no ser que se establezca una cooperación en pro de una gobernanza multilateral (con los interlocutores sociales y otras partes interesadas públicas y privadas). Por lo tanto, el Grupo Consultivo sobre la SBA (véase el punto 4.3.4), cuya creación se previó en 2011 pero que nunca llegó a establecerse, debe ponerse en funcionamiento y ser consultado en la fase previa a la toma de decisiones.

1.4.4. El sistema de planes nacionales y locales de aplicación de la SBA (véase el punto 4.3.3) tiene que mejorarse y complementarse mediante un uso sistemático de los indicadores de resultados.

Recurso a los objetivos

Se recomienda recurrir con mayor frecuencia a los objetivos indicativos a fin de incrementar la participación de las pymes en la contratación pública y a los objetivos vinculantes en relación con los programas de I+D (a nivel nacional y de la UE). Con este sistema de objetivos, los niveles deberían incrementarse a lo largo de los años.

Conferencia anual de las partes interesadas de la SBA

Tanto en los EE. UU. como en la UE hay considerables conocimientos y experiencia en relación con las políticas y programas para las pymes, pero no se ha organizado ningún debate estructural y regular que incluya a las partes interesadas. Una conferencia anual con este fin, cuyo desarrollo se alternase entre los EE. UU. y la UE, sobre la base de los mejores ejemplos, sería una medida útil. Debería incluir a las partes interesadas de ambos lados del Atlántico: políticos y administraciones, red de representantes de las pymes y organizaciones de pequeñas empresas. Debido a la limitación de los presupuestos de las organizaciones de pequeñas empresas, los costes de su participación deben compensarse. Cada año, además de los debates generales, podría debatirse un tema específico: finanzas, innovación, comercio (incluida la ATCI), espíritu empresarial femenino, etc.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

2. Introducción y objetivos del dictamen

2.1. Objetivo: comparar los enfoques de amplio alcance y las medidas para las pymes con respecto a las dos SBA: la Small Business Administration en los EE. UU. y la Small Business Act en la UE.

El entorno político y empresarial en EE. UU. y en la UE es muy diferente, y en ambas regiones se adoptan numerosas medidas en favor de las pymes a escala nacional y local además de las medidas de la SBA ⁽²⁾.

2.2. Las conclusiones del presente dictamen (véase el capítulo 1), por lo tanto, no comparan los programas específicos de las dos SBA, sino que se centran en las posibles mejoras relativas a la posición política y jurídica, la gobernanza y el recurso a los objetivos de la SBA de la UE.

3. La Small Business Administration en los Estados Unidos

3.1. La SBA estadounidense es una agencia gubernamental independiente que presta apoyo de nivel federal a las pequeñas empresas. Fue creada por el presidente Eisenhower en 1953 después de la adopción de la Small Business Act. Su misión es asesorar, asistir y proteger los intereses de las pequeñas empresas. Su presupuesto en 2013 fue de alrededor de 1 000 millones USD (excluido el presupuesto para actividades no empresariales). Algunas de las medidas son jurídicamente vinculantes. La SBA tiene oficinas en cada estado de los EE. UU. y mil centros locales. El presidente Obama ha incluido al director general de la SBA en su gabinete.

3.2. La SBA maneja una compleja definición de pequeña empresa como aquella que básicamente se posee, se gestiona y se organiza de modo independiente con el fin de obtener beneficios. Dependiendo del sector, producto o servicio, el tamaño estándar se basa en el número de empleados o en el volumen de ventas. Si se considera el número de empleados, el número máximo oscila aproximadamente entre 100 y 1 500.

3.3. Resumen de las actividades y programas de la SBA estadounidense ⁽³⁾

3.3.1. Finanzas: préstamos y capital de riesgo

3.3.1.1. La SBA proporciona garantías a las pequeñas empresas que no pueden obtener crédito de otro modo. En general, estos préstamos los otorgan socios de la SBA (bancos y otras entidades financieras) y esta los garantiza.

El programa de microcréditos se destina a empresas de nueva creación o recientemente creadas en mercados infrautilizados. Los préstamos exprés tienen por objeto responder en un plazo de 36 horas tras su solicitud. El programa de préstamos en caso de catástrofes proporciona créditos a las pequeñas empresas afectadas por catástrofes en general en un plazo de 45 días.

3.3.1.2. La sociedad Small Business Investment Company (SBIC) mejora el acceso de las pequeñas empresas al capital de riesgo.

3.3.2. Programas de contratación de la SBA

3.3.2.1. Existen varios programas de contratos que permiten a pequeñas empresas (propiedad de personas desfavorecidas o en zonas infrautilizadas) competir únicamente con empresas similares para obtener contratos públicos importantes.

⁽²⁾ Efectuar una comparación más exhaustiva de las medidas para las pymes sería demasiado complejo para el presente dictamen.

⁽³⁾ A continuación se ofrece un resumen muy general de las actividades de interés. Para una información más detallada se remite al sitio www.sba.gov o a la consulta del informe «Small Business Administration, A Primer on Programmes» de 2013 del Congreso de los EE. UU. en la página www.crs.gov. El informe GAO-12-819 sobre asistencia empresarial, de la Governmental Accountability Office, ofrece una panorámica general de los programas de la SBA en www.gao.gov

Se establecen unos objetivos de participación gubernamental anual para contratos públicos de ámbito federal adjudicados a las pequeñas empresas, con objetivos parciales diferenciados según los distintos departamentos y agencias. El objetivo general ahora es, como mínimo, conseguir el 23 % del valor total de los contratos principales federales. En la UE, el porcentaje es superior, en torno al 29 %, pero se aplica también a los contratos por parte de los entes regionales y locales. El objetivo en los EE. UU. podría aumentarse en el futuro.

3.3.3. Programas de I+D: estrategia para incrementar la participación de las pymes aumentando los objetivos

3.3.3.1. El programa Small Business Innovation Research (SBIR) aumenta la participación de pequeñas empresas de alta tecnología en la I+D de ámbito federal en los departamentos federales con un presupuesto dedicado a I+D de al menos 100 millones USD. Un porcentaje de su presupuesto de I+D debe utilizarse para involucrar a las pequeñas empresas: esta iniciativa comenzó en un 0,2 % en 1983 y ha ido aumentando a ritmo constante hasta un 2,7 % en 2013 (nuevo objetivo: 3,2 % en 2017).

3.3.3.2. El programa de transferencia de tecnología a las pequeñas empresas (Small Business Technology Transfer, STTR) proporciona financiación para la investigación federal compartida entre una pequeña empresa y una organización de investigación sin ánimo de lucro: 0,35 % en 2013, con un aumento a 0,45 % en 2016.

3.3.4. Programas de desarrollo empresarial

Proporcionan formación a las pequeñas empresas en 1 000 centros. SCORE reúne 50 organizaciones independientes sin ánimo de lucro que trabajan con 13 000 voluntarios.

3.3.5. Office of International Trade (Oficina de Comercio Internacional)

Proporciona ayuda a las exportaciones, y sus actividades incluyen préstamos exprés (en 36 horas) y ayudas para la participación en ferias comerciales en el extranjero, documentación y material audiovisual.

3.3.6. Oficinas especiales

Office of Inspector General (Oficina del Inspector General): su misión consiste en mejorar la gestión y la eficacia de la SBA, combatir el fraude en los programas y revisar la legislación existente o propuesta. Es un organismo independiente dentro de la SBA dirigido por el inspector general.

Office of Advocacy (Oficina de Asesoría): sirve de portavoz independiente para las pequeñas empresas dentro del Gobierno federal. Su misión es fomentar las políticas de apoyo a las pequeñas empresas mediante la intervención en los procesos de reglamentación de las agencias federales y la investigación del impacto de la normativa federal.

4. Evolución de la UE: de la Carta Europea de la Pequeña Empresa a la Small Business Act ⁽⁴⁾

4.1. Carta Europea de la Pequeña Empresa (2000)

Esta Carta fue aprobada por los líderes de la UE en 2000. Se trataba de un compromiso voluntario de los Estados miembros para mejorar el entorno empresarial de las pequeñas empresas en los Estados miembros y en la UE, sin efecto jurídico vinculante. La Carta estaba destinada específicamente a las pequeñas empresas con menos de cincuenta trabajadores.

4.2. Small Business Act de la UE (2008)

4.2.1. La Comisión estudió el enfoque de la SBA en los EE. UU. y publicó en 2008 su Comunicación «Pensar primero a pequeña escala — Small Business Act para Europa» ⁽⁵⁾, concebida para un grupo destinatario más amplio (pymes con menos de 250 trabajadores).

Solo se propuso un número limitado de propuestas legislativas nuevas.

⁽⁴⁾ A continuación se ofrece un resumen de la evolución de la SBA. Para una descripción más detallada, véase el documento de base disponible en el sitio web del CESE.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

La parte principal de la iniciativa SBA se refiere a un nuevo marco político, que integra las políticas de empresa y se basa en la Carta Europea de la Pequeña Empresa.

4.2.2. Se establecieron diez principios para guiar la formulación y ejecución de las políticas sobre las pymes, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, relativos a: entorno empresarial, espíritu de empresa, «pensar primero a pequeña escala», contratación pública, períodos de pago más cortos, mejora del mercado único, cualificaciones e innovación.

4.2.3. En 2008, el CESE ⁽⁶⁾ propuso una SBA más ambiciosa, en referencia a la SBA estadounidense.

4.2.4. Entre las principales recomendaciones del CESE cabe citar:

- establecer un instrumento jurídico vinculante basado en el principio de «pensar primero a pequeña escala»,
- establecer un Comité de la SBA, con la participación de los Estados miembros y asociaciones de empresas europeas representativas,
- nombrar un representante para las pymes en cada Estado miembro.

Lamentablemente, la Comisión Europea no puso en práctica las dos primeras recomendaciones.

4.3. *Revisión de la Small Business Act (2011)*

4.3.1. En 2011 la Comisión publicó su Comunicación titulada «Revisión de la Small Business Act para Europa» ⁽⁷⁾. La Comisión concluye que, aunque se han realizado progresos, aún queda mucho por hacer.

4.3.2. Sobre la evolución de la situación en los Estados miembros, la Comisión es menos positiva con respecto a:

- reducir las cargas administrativas y aplicar la prueba de las pymes a nivel nacional,
- promover el Código Europeo de Buenas Prácticas,
- simplificar los procedimientos de concurso de acreedores.

4.3.3. La revisión de la SBA propone una serie de medidas de respuesta a la crisis económica en los ámbitos siguientes: reglamentación, financiación, acceso a los mercados, espíritu empresarial, creación de puestos de trabajo y crecimiento integrador (incluido el emprendimiento femenino y la Iniciativa de Empresa Social).

4.3.4. Las mejoras estratégicas exigen un refuerzo de la gobernanza:

- la Comisión continuará elaborando informes anuales sobre los distintos Estados miembros en línea con la Estrategia de Lisboa; en este ejercicio se incluye la SBA,
- el Grupo Consultivo sobre la SBA, cuya creación se previó en 2011 pero nunca llegó a establecerse, debe ponerse en funcionamiento y ser consultado en la fase previa a la toma de decisiones,
- se introdujo la red de representantes de las pymes, con representantes de la Comisión y de las administraciones nacionales. Esta medida debería establecer un vínculo directo entre la Comisión, las administraciones nacionales y las organizaciones empresariales nacionales,
- establecer planes nacionales y locales de aplicación de la SBA, apoyados por un sólido sistema de seguimiento y en coordinación con los Estados miembros y las organizaciones empresariales. (No obstante, el CESE lamenta que esta disposición no se esté aplicando de la manera más eficaz posible).

4.3.5. En 2011, el CESE ⁽⁸⁾ reconocía que se ha prestado mayor atención a las pymes.

Entre las principales conclusiones del Comité destacaban:

- el Comité estima que la SBA debería adoptar una forma más vinculante,
- la SBA no tendrá éxito a no ser que se haya establecido una gobernanza en colaboración, multiagente y multinivel (con los interlocutores sociales y las partes interesadas públicas y privadas),

⁽⁶⁾ DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

- no se tiene en cuenta el papel esencial de las organizaciones intermediarias de los sectores público y privado para ofrecer servicios personalizados,
- el Comité pide al Consejo que establezca con carácter anual un Consejo de Competitividad especial para las pymes, las microempresas y la SBA.

El CESE lamenta que estas recomendaciones no fueran puestas en práctica por la Comisión Europea.

4.4. **Consulta pública sobre la SBA (2014)**

4.4.1. En septiembre de 2014, la Comisión inició una consulta sobre cómo debería revisarse la iniciativa SBA, denominada «Una sólida política de apoyo a las pymes y los empresarios en 2015-2020».

4.4.2. La conclusión de la Comisión es que la SBA no se ha aplicado íntegramente en muchos Estados miembros.

Los ámbitos prioritarios propuestos son:

- reducción de la carga administrativa,
- acceso a la financiación y los mercados,
- potencial empresarial y de innovación,
- reforzar el desarrollo de las capacidades (nuevo).

4.4.3. En abril de 2015 la Comisión publicó un informe sobre los resultados. En un principio se había previsto una propuesta de revisión de la SBA para el primer semestre de 2015, pero ahora se ha aplazado hasta 2016. Las organizaciones empresariales europeas han manifestado su decepción por este aplazamiento y hecho un llamamiento para que se adopten medidas en 2015.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
