



EVALUACIÓN EX ANTE DEL INSTRUMENTO FINANCIERO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC 2021-2027

Resumen ejecutivo

Informe realizado para:



Red2Red

Analistas Financieros Internacionales

Octubre 2022

1. Resumen Ejecutivo

El presente documento realiza un análisis de los instrumentos financieros que se plantean en el marco del nuevo Plan Estratégico de la PAC (PEPAC), en un contexto de recuperación post-pandemia y emergencia de una nueva crisis económica derivada del estallido de la guerra de Ucrania, que generan incertidumbre en el sector financiero español. Para la realización de este documento se ha tenido en cuenta fundamentalmente las propuestas de reglamento PEPAC y del Reglamento de Disposiciones Comunes disponibles para hacer un análisis de los artículos más importantes con referencias a los instrumentos financieros.

Análisis de la economía española en el contexto actual y la situación financiera de las empresas agroalimentarias

La evaluación ex-ante de los instrumentos financieros parte de un análisis del contexto actual, donde se evalúa el desempeño de la economía española en los últimos años y su implicación en el comportamiento del mercado de financiación, así como la implementación del Instrumento Financiero de Gestión Centralizada (IFGC) en el periodo de programación 2014-2020. La mayor novedad para este nuevo periodo de programación 2023-2027 viene marcada por los efectos de la COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania, y además por la configuración del nuevo PEPAC, que supone la desaparición de los antiguos programas de desarrollo rural regionales (PDRs) para integrarse en un único plan nacional (PEPAC).

Este periodo de programación está marcado por los efectos socioeconómicos de la COVID-19, cuyo impacto sobre la actividad económica y el empleo, plantea un desafío sin precedentes. A estos efectos se añaden, en el primer trimestre de 2022, los provocados por la reciente crisis internacional derivada de la invasión rusa de Ucrania, con distorsiones muy significativas y de diversa naturaleza (sobre los mercados energéticos, el comercio internacional, la evolución de los precios, los flujos migratorios, etc.). En términos globales, la economía española se encuentra todavía en una fase de recuperación cíclica de la crisis de la COVID-19, con una fuerte incertidumbre para el año 2022 y 2023.

En este contexto, y en coherencia con el desapalancamiento mostrado por la economía española en los últimos diez años, la actividad de las entidades de crédito ha mostrado una tasa de variación interanual negativa. Además, las condiciones de financiación de las empresas siguen siendo restrictivas, reflejándose en los tipos de interés de los créditos, donde se ha ampliado la divergencia entre el coste de los préstamos de menos de un millón de euros y los de más de un millón de euros. Los tipos medios ponderados se encontraban en enero de 2014 en el 5,03% y 2,79%, respectivamente. Además, el efecto de la crisis ha empeorado la calidad crediticia de los prestatarios, especialmente entre las pymes, lo que repercute en que las condiciones de acceso a la

financiación se sitúan entre las peores. Cuanto menor es el tamaño de la prestataria más complejo es justificar su riesgo y, por tanto, la calidad de su crédito, por lo que las entidades de crédito no pueden segmentarlas para su financiación.

Una de las características de la evolución reciente de la economía española es la recuperación del saldo positivo en el sector exterior, lo que le permite mantener su capacidad de financiación, siendo el sector agroalimentario uno de los principales sectores exportadores.

Respecto a la situación financiera de las empresas agroalimentarias, se ha realizado un análisis de la evolución de la rentabilidad, analizando los factores explicativos de la misma a través del modelo de Dupont. El análisis ha mostrado que la rentabilidad del sector ha aumentado considerablemente desde 2010 gracias a la reducción de los costes financieros, al incremento de los márgenes comerciales, el incremento de productividad de los activos y el desapalancamiento del balance de las empresas. Tanto el sector como los subsectores han acometido desde 2010 un proceso de saneamiento de su situación económico-financiera, lo que les ha ayudado a digerir con mayor rapidez las consecuencias generadas por la pandemia. Los resultados agregados muestran que el sector tiene capacidad para poder endeudarse y acometer inversiones que le permitan seguir mejorando su productividad y su rentabilidad. En este sentido, el diseño e implementación de instrumentos financieros que permitan la intervención pública para mejorar el acceso a la financiación de las pymes es de especial relevancia para el mantenimiento de la actividad.

Situación de partida: evaluación del IFGC 2014-2020 y lecciones aprendidas desde su implementación

Como punto de partida para el diseño de los instrumentos financieros del nuevo PEPAC se evalúa la implementación del Instrumento Financiero de Gestión Centralizada (IFGC) FEADER 2014-2020. Se trata de una herramienta impulsada y coordinada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en colaboración directa con las Comunidades Autónomas, que aportan fondos de los Programas Desarrollo Rural para facilitar inversiones en su territorio, en el marco de las medidas y beneficiarios de sus respectivos programas. Además, participan la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA), como colaboradora del MAPA, y las entidades financieras que se adhieran libremente mediante la firma de un convenio tipo en el que se recogen las condiciones financieras de los préstamos.

El modelo de instrumento actual es el de garantía de cartera con límite máximo, que consiste en crear carteras de nuevos préstamos, con cobertura de los riesgos de crédito del 80% por cada préstamo y con un límite del 20% de la cartera. A fecha de la elaboración de este informe se habían adherido a este

instrumento tres comunidades autónomas: Castilla y León, Extremadura y Galicia.

Con el objetivo de detectar las barreras que han limitado la concesión de los préstamos a través del IFGC y conocer dónde ha estado el dinamismo de los préstamos concedidos, se han realizado diversas encuestas y entrevistas tanto a las autoridades de gestión como a doce de las entidades financieras colaboradoras. Los resultados indican que los principales demandantes del IFGC han sido jóvenes y pequeñas explotaciones, siendo la ganadería intensiva el sector con la mayor demanda, seguido por la agricultura intensiva y la extensiva.

Las entidades financieras han detectado problemas de acceso a préstamos en el caso de jóvenes y agricultores de nueva incorporación, y también en los casos de proyectos vinculados a inversiones de gran volumen. También se ha revelado que el grado de conocimiento de este instrumento entre las entidades financieras todavía es bajo. Además, se concluye que existe un claro solapamiento con otros productos financieros que tienen las propias entidades en sus carteras comerciales (u otros productos en mercados que ofrecen más garantía, aunque éstos tengan un coste), por lo que el incentivo de la entidad a ofrecer el instrumento es limitado.

Por otro lado, las autoridades de gestión afirman que una de las principales ventajas del IFGC es su mayor flexibilidad, agilidad y su menor nivel de exigencia respecto a la línea de subvenciones, así como la posibilidad de generar un efecto multiplicador en el territorio por su capacidad de movilizar capital privado y dinamizar con ello el sector agroalimentario. Además, valoran muy positivamente el sistema de gobernanza existente, ya que les permite la toma de decisiones más acertadas, aunque señalan que la implicación por parte de las entidades financieras es desigual y la falta de interés mostrada en algunos territorios ha repercutido en la implementación del IFGC.

Mercado de financiación para el sector agroalimentario

Para completar el análisis sobre las oportunidades de implementación del nuevo instrumento o instrumentos financieros, se ha analizado la situación financiera de las empresas, centrándonos en la oferta y demanda de financiación, así como en la identificación de fallos de mercado y del gap de financiación existente.

La información procedente de la Encuesta de Préstamos Bancarios (BdE-BCE), junto con el estudio de Fi-compass sobre las empresas del sector agroalimentario y la base de datos de los préstamos del IFGC implementado a través de los PDR en el anterior período de programación (2014-2020) han permitido identificar determinados aspectos de la demanda inducida en el período 2014-2020 que pueden ayudar a comprender mejor la realidad a la que se enfrenta el IFGC en

la actualidad. Además, se ha realizado una batería de encuestas a las principales entidades financieras de España, a partir de las cuales se ha tratado de identificar los fallos de mercado en el acceso a la financiación y una aproximación regional a las necesidades de financiación de las CC.AA.

En primer lugar, se ha constatado que, tanto para el sector agrícola como para la industria agroalimentaria, se identifica una demanda muy sólida y relacionada con la situación financiera de las empresas que hace que, por los riesgos que ello implica, haya una gran demanda potencial insatisfecha. Las principales motivaciones para ello son la falta de garantía, la falta de adecuados planes de negocio o conocimiento y, la falta de historial crediticio que afecta principalmente a los jóvenes agricultores.

En el período 2014-2020 se solicitaron 1.107 préstamos a través del IFGC, con un importe medio de 202.579€, el 91,60% de estos en Castilla y León, el 3,97% en Extremadura y el 4,43% en Galicia. En Castilla y León la demanda se ha concentrado en personas físicas, a plazos largos, para inversión en explotaciones grandes o pequeñas, y destinadas a cultivos, con un préstamo medio de 211.088 euros. Por otro lado, en Extremadura la demanda también la han concentrado personas físicas y en plazos largos, pero ha sido casi en su totalidad destinada a inversiones de primera instalación para cultivos y ganado herbívoro, con un préstamo medio más reducido, de 122.472 euros. Por el contrario, la demanda de Galicia ha estado concentrada en las pymes, para capital circulante y a un plazo muy corto, destinada a la industria agroalimentaria de los viñedos, con un préstamo medio de 98.422 euros.

El análisis de formalizados y no-formalizados ha mostrado de alguna manera la oportunidad perdida de movilización de recursos privados por cuestiones de política comercial o bancaria, y no de política económica. Como consecuencia del límite de cartera del 20% que impone el IFGC, las entidades financieras deciden no formalizar proyectos que pese a ser viables, son a muy largo plazo y de un volumen considerable por poder representar un riesgo elevado de cubrir el límite de cartera establecido si uno o varios de éstos resultaran finalmente fallidos.

Respecto a la oferta de financiación y partiendo de la información suministrada por las entidades financieras, se desprenden dos tipos de productos que ofrecen: (1) productos de préstamos AGRO, para los que existe una amplia oferta, con plazos de entre 1 y 25 años e intereses comprendidos entre el 2 y el 5,75%; (2) productos de avales AGRO, con una oferta más reducida, con plazos en torno a los 15 años y costes de garantía entre 1,15 y 2%.

Una vez analizadas la disponibilidad y las características de la oferta y de la demanda del mercado crediticio para el sector agroalimentario se estimó el gap de financiación correspondiente a cada CCAA, con el objetivo de que los instrumentos financieros propuestos se ajusten a las necesidades descritas de la manera más adecuada posible.

Los resultados mostraron las mayores necesidades de financiación para el sector agrícola en Andalucía, Castilla-La-Mancha, C. Valenciana, Castilla y León, Galicia, Cataluña y Aragón (> a 100 M €). En la industria agroalimentaria, las mayores necesidades de financiación están concentradas en Andalucía, Cataluña, Castilla y León, C. Valenciana, Galicia y Castilla-La-Mancha (> a 50 M €), por la cantidad de empresas dedicadas a este sector en esas regiones.

Distintos estudios señalan la asimetría de información como un elemento clave de los mercados financieros y uno de los principales fallos de mercado en el sistema financiero español. Este fallo genera una falta de seguridad a las entidades financieras que lleva a aumentar sus restricciones vía plazo o exigencias de calidad para protegerse sobre posibles impagos. Además, en contexto de recesión y recaída de la actividad como el actual, en una economía fuertemente bancarizada como la española, se acentúa la contracción del crédito.

Estudios realizados sobre financiación a las pymes muestran que los principales obstáculos de las pymes para obtener financiación es la falta de garantías y la falta de comprensión de las entidades financieras de los modelos de negocio. Al mismo tiempo, se ha detectado que las necesidades de garantías no son homogéneas entre sectores, siendo la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca los sectores con mayores necesidades. Por otro lado, estos créditos son a menudo un elemento clave para la incorporación de jóvenes agricultores, para los cuales el acceso a la tierra constituye la barrera más importante.

Para profundizar en las necesidades del sector agrícola, se ha continuado con un ejercicio de aproximación ponderando el gap tanto de España como de cada región por el porcentaje relativo de explotaciones agrarias en manos de cada personalidad. De esta manera, se ha calculado que las necesidades de financiación en España para las personas físicas del sector agrícola estarían entre los 2.806-5.985 M€, y para las personas jurídicas entre 194-415 M€.

IIF en el nuevo PEPAC 2023-2027

En base a los análisis realizados, se proponen dos tipos de instrumentos:

En primer lugar, un Instrumento Financiero de Gestión Centralizada (IFGC), basado en el instrumento desarrollado en el período 2014-2020. Su diseño responde a una contribución pública de 90 millones de euros, dividida entre operaciones de capital circulante (12%) y operaciones de inversión (88%). Su gestión se realizará a través de una entidad financiera con carácter profesional (art. 59.3 del Reglamento 2021/1060), que firmará convenios con las entidades financieras de crédito. Este instrumento está destinado a inversiones en explotaciones agrarias, industria agroalimentaria, instalación de jóvenes agricultores, transformación y comercialización de productos forestales y diversificación de la economía rural. Está dirigido a particulares, comunidades de regantes y empresas, para proyectos de inversión y necesidades de

circulante. Se propone una cobertura pública máxima del 80% por proyecto sobre la financiación concedida, con una garantía de cartera del 20% de la cartera garantizada por entidad financiera. La garantía está vinculada a préstamos a largo plazo, con posibilidad de solicitar garantías adicionales por la parte no garantizada por el IFGC, con un precio Euribor 12 meses más spread, plazos de hasta 20 años y carencia de hasta 4 años.

Además, dado que el instrumento que conocemos hasta ahora presenta limitaciones ante determinadas operaciones, principalmente las de volumen elevado y plazos largos, se propone de manera complementaria un Instrumento financiero de contragarantía de gestión centralizada, que contará con una contribución pública de 25 millones de euros, vinculada a operaciones de inversión de más de 600.000 €. Su gestión se realizará también a través de una entidad financiera con carácter profesional (art. 59.3 del Reglamento 2021/1060), que firmará convenios con Sociedades de Garantía Recíproca o SAECA, que desarrollen productos de garantías para comunidades de regantes, industria alimentaria y actores del sector primario y promotores en el medio rural. Este instrumento está dirigido a particulares, comunidades de regantes y empresas para proyectos de inversión en el sector primario e industria agroalimentaria o a otros promotores de proyectos en el medio rural. La contragarantía estará vinculada a garantías previamente concedidas para préstamos a gran largo plazo y/o elevado tamaño. Su cobertura o contragarantía será del 100% de la garantía concedida por las entidades seleccionadas, que será máximo del 80% sobre la financiación concedida. Tendrá un plazo de amortización de hasta 35 años y no se aplicará coste de la contragarantía.

Hasta la fecha, la primera versión aprobada del PEPAC (V1.1) se ha considerado la posibilidad de implementar IIFF en las intervenciones ligadas a inversiones en explotaciones, inversiones en industria agroalimentaria, creación y modernización de regadíos, inversiones forestales, instalación de jóvenes y nuevos agricultores y en las intervenciones LEADER. En estos momentos, 9 CC.AA. han previsto implementar estos instrumentos, destacando Galicia, Castilla y León y Aragón en cuanto a volumen de inversión previsto. En cuanto a los tipos de intervención, la mitad del gasto público previsto para IIFF se ha asignado a inversiones en explotaciones. Le siguen en importancia las inversiones en industrias, la instalación de jóvenes o nuevos agricultores y la creación y modernización de regadíos. Cabe destacar que estas previsiones pueden cambiar en futuras versiones del PEPAC.

Modelo de Gestión y Gobernanza del IFGC 2021-2027

En relación al modelo de gobernanza de los instrumentos financieros previstos, la versión actual del PEPAC (V1.1) aprobado por la Comisión Europea el 31 de agosto, recoge en su capítulo 4.6.1 que el instrumento previsto pretende dar continuidad al IFGC puesto en marcha en el periodo 2014-2022, manteniendo sus rasgos definitorios, si bien actualizándolo tanto a los cambios normativos

producidos como a aquellas modificaciones establecidas en la presente evaluación ex ante. La implementación de los IIFF en el período 2023-2027 se realizará, en todo caso, conforme a lo establecido en el artículo 59 del Reglamento (UE) nº 2021/1060, que indica que la ejecución se realizará, bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión, por parte de un organismo seleccionado por esta.

La principal novedad para este nuevo período es la elaboración de un único Plan Estratégico de la PAC para el conjunto de España. La gobernanza del IIFF se basará en los principios de colaboración y coordinación entre las autoridades nacionales y regionales bajo el respeto al ámbito de sus respectivas competencias. La Autoridad de Gestión del Plan Estratégico de la PAC será la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que ejercerá sus funciones a través de la Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias. Será la encargada de la selección del organismo que ejecute los IIFF, del seguimiento del IIFF y la supervisión de la actuación del organismo seleccionado para su ejecución, así como el desarrollo y financiación de la aplicación informática necesaria para la gestión, seguimiento y control del IIFF.

Por su parte, las autoridades regionales de gestión serán las responsables de decidir su participación en el IIFF, determinar las intervenciones en las que se utilizará, establecer los destinatarios y las condiciones del instrumento, así como de la asignación financiera destinada a IIFF y de la elaboración de informes anuales de rendimiento.

Evaluación cuantitativa y cualitativa del valor añadido del IFGC

Las asignaciones presupuestadas por las CC.AA. deberán ser coherentes con el objetivo de cubrir el gap de financiación identificado. Teniendo en cuenta los dos tipos de gap de financiación calculados, uno para explotaciones agrarias y otro para la industria agroalimentaria, y los dos tipos de instrumentos presentados, se propone destinar el 76,95% del presupuesto disponible al IFGC, y el 23,05% al IFGC de contragarantías.

La comparación de la movilización de recursos con las aportaciones públicas a través de garantías con los gaps de financiación de las CC.AA. reflejan que, en el caso de la financiación en el sector agrario, la movilización de inversiones no supera en ningún caso el límite superior del gap de financiación y, en el caso de Aragón y Canarias, esta aportación se encuentra entre la horquilla inferior y superior. En el caso de la financiación en la industria agroalimentaria, cuatro de las cinco regiones que dirigen parte de sus recursos a este sector se encuadran dentro del gap de financiación calculado. Sólo en el caso de la región gallega se superan los límites de movilización de inversiones según el gap de financiación, por lo que se recomienda que el exceso de financiación detectado se reubique en otras partidas enfocadas al sector agrario.

Análisis del impacto en materia de Ayudas de Estado

Por último, se realiza una evaluación preliminar de las implicaciones en materia de ayudas de estado de los instrumentos financieros planteados. En este sentido, se parte de la premisa de que la normativa de ayudas de estado se aplica plenamente a todas las medidas cofinanciadas de ayuda porque estos instrumentos no entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 42 del TFUE.

El análisis de ayudas de Estado de los dos instrumentos financieros propuestos en el marco de esta evaluación da resultados positivos en cuanto al encaje de ambos instrumentos en el marco de normas de competencia. En el caso del instrumento financiero de garantía de cartera, el instrumento se considera de mercado dadas las condiciones y precios actuales y, por lo tanto, no es necesario aplicar ningún tipo de análisis adicional. En el caso del instrumento financiero de contragarantía, es susceptible de generar ayudas de Estado si la garantía se otorga por un montante superior al 80% del préstamo concedido y porque, en algunas condiciones financieras podrían generarse ayudas de Estado. En cualquier caso, si se aplican las condiciones específicas del reglamento de minimis general o el reglamento de exención por categorías, sería posible ponerlo en marcha bajo cumplimiento de las normas de competencia establecidas sin requerir aprobación previa de la Comisión Europea.

2. Executive Summary

This document analyses the financial instruments proposed in the framework of the new CAP Strategic Plan, in a context of post-pandemic recovery and the emergence of a new economic crisis caused by the outbreak of the war in Ukraine, which involve uncertainty in the Spanish financial sector. For the preparation of this document, we have mainly taken into account the available proposals for the CAP regulation and the Common Provisions Regulation in order to analyse the most important articles with references to financial instruments.

Analysis of the Spanish economy in the current context and the financial situation of agri-food companies

The ex-ante evaluation of the financial instruments starts from an analysis of the current context, where the performance of the Spanish economy in recent years and its implication in the behaviour of the financing market are evaluated, as well as the implementation of the Centrally Managed Financial Instrument (CMFI) in the 2014-2020 programming period. The major novelty for this new programming period 2023-2027 is marked by the effects of COVID-19 and the war between Russia and Ukraine, and also by the configuration of the new CAP Strategic Plan, which entails the disappearance of the former regional rural development programmes (RDPs) to be integrated into a single national plan (CAP Strategic Plan).

This programming period is marked by the socio-economic effects of COVID-19, whose impact on the economic activity and employment poses an unprecedented challenge. To these effects must be added, in the first quarter of 2022, those caused by the recent international crisis resulting from the Russian invasion of Ukraine, with very significant distortions of various kinds (on energy markets, international trade, price trends, migratory flows, etc.). In global terms, the Spanish economy is still in a phase of cyclical recovery from the COVID-19 crisis, with strong uncertainty for 2022 and 2023.

In this context, and consistent with the deleveraging shown by the Spanish economy over the last ten years, the activity of credit institutions has shown a negative year-on-year rate of change. Moreover, corporate financing conditions remain tight, reflected in lending rates, where the divergence between the cost of loans of less than one million euros and those of more than one million euros has widened. The weighted average rates were 5.03% and 2.79% respectively in January 2014. Moreover, the effect of the crisis has worsened the credit quality of borrowers, especially among SMEs, with the result that access to financing conditions are among the worst. The smaller the size of the borrower, the more complex it is to justify its risk and, therefore, the quality of its credit, so that credit institutions cannot segment them for financing.

One of the characteristics of the recent evolution of the Spanish economy is the recovery of the positive balance in the foreign sector, which allows it to maintain

its financing capacity, with the agri-food sector being one of the main exporting sectors.

With regard to the financial situation of agri-food companies, an analysis of the evolution of profitability has been carried out, analysing the factors that explain it using the Dupont model. The analysis has shown that the profitability of the sector's activity has increased considerably since 2010 thanks to the reduction in financial costs, the increase in commercial margins, the increase in asset productivity and the deleveraging of the companies' balance sheets. Since 2010, both the sector and the sub-sectors have embarked on a process of financial restructuring, which has helped them to digest the consequences of the pandemic more quickly. The aggregate results show that the sector has the capacity to take on debt and undertake investments that will allow it to continue improving its productivity and profitability. In this sense, the design and implementation of financial instruments that allow public intervention to improve access to financing for SMEs is particularly relevant for the maintenance of activity.

Baseline: evaluation of the CMFI 2014-2020 and lessons learned from its implementation

As a starting point for the design of the financial instruments of the new CAP Strategic Plan, the implementation of the Centrally Managed Financial Instrument (CMFI) EAFRD 2014-2020 is evaluated. This is a tool promoted and coordinated by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAPA), in direct collaboration with the Autonomous Communities, which provide funds from the Rural Development Programmes to facilitate investments in their territory, within the framework of the measures and beneficiaries of their respective programmes. In addition, the Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA), as a MAPA collaborator, and the financial institutions that freely sign a standard agreement setting out the financial terms and conditions of the loans also participate.

The current instrument model is that of a portfolio guarantee with a maximum limit, which consists of creating portfolios of new loans, with 80% credit risk coverage for each loan and a limit of 20% of the portfolio. At the time of writing this report, three Autonomous Communities had adhered to this instrument: Castilla y León, Extremadura and Galicia.

In order to detect the barriers that have limited the granting of loans through the CMFI and to find out where the dynamism of the loans granted has been, various surveys and interviews were carried out with both the managing authorities and twelve of the collaborating financial institutions. The results indicate that the main applicants for the CMFI have been young people and small farms, with intensive livestock farming being the sector with the highest demand, followed by intensive and extensive agriculture.

Financial institutions have detected problems of access to loans in the case of young people and new farmers, and also in the case of projects linked to large investments. It has also been revealed that the degree of awareness of this instrument among financial institutions is still low. Furthermore, it was concluded that there is a clear overlap with other financial products that the institutions themselves have in their commercial portfolios (or other products in markets that offer more guarantees, even if these come at a cost), so that the incentive for the institution to offer the instrument is limited.

On the other hand, the managing authorities state that one of the main advantages of the GFCF is its greater flexibility, agility and its lower level of requirements compared to the subsidy line, as well as the possibility of generating a multiplier effect in the territory due to its capacity to mobilise private capital and thus dynamize the agri-food sector. They also value the existing governance system very positively, as it allows them to make better decisions, although they point out that the involvement of financial institutions is uneven and the lack of interest shown in some territories has had an impact on the implementation of the CMFI.

Financing market for the agri-food sector

To complete the analysis of the opportunities for implementing the new financial instrument(s), the financial situation of companies has been analysed, focusing on the supply and demand for financing, as well as on the identification of market failures and the existing financing gap.

Information from the Bank Lending Survey (Bank of Spain-ECB), together with the Fi-compass study on companies in the agri-food sector and the database of CMFI loans implemented through the RDPs in the previous programming period (2014-2020) have made it possible to identify certain aspects of the demand induced in the 2014-2020 period that can help to better understand the reality faced by the CMFI. In addition, a series of surveys have been carried out with the main financial institutions in Spain, from which an attempt has been made to identify market failures in access to financing and a regional approximation to the financing needs of the Autonomous Regions.

Firstly, it has been found that, both for the agricultural sector and the agri-food industry, a very solid demand has been identified, related to the financial situation of the companies, which means that, due to the risks involved, there is a large unsatisfied potential demand. The main motivations for this are lack of collateral, lack of adequate business plans or knowledge, and lack of credit history, which mainly affects young farmers.

In the 2014-2020 period, 1,107 loans were requested through the CMFI instrument, with an average amount of €202,579, 91.60% of these in Castilla y León, 3.97% in Extremadura and 4.43% in Galicia. In Castilla y León, demand was concentrated among individuals, with long maturities, for investment in large or small farms, and

for crops, with an average loan of 211,088 euros. In Extremadura, on the other hand, demand was also concentrated among individuals and in long instalments, but was almost entirely for first-time investments in crops and grazing livestock, with a lower average loan of 122,472 euros. In contrast, demand in Galicia was concentrated in SMEs, for working capital and a very short term, aimed at the agri-food industry for vineyards, with an average loan of 98,422 euros.

98,422. The analysis of formalised and non-formalised loans has somehow shown the lost opportunity to mobilise private resources for commercial or banking policy reasons, and not for economic policy reasons. As a consequence of the 20% portfolio limit imposed by the CMFI, financial institutions decide not to formalise projects which, although viable, are very long-term and of considerable volume because they could represent a high risk of covering the established portfolio limit if one or more of these projects were to fail in the end.

As regards the supply of financing, the information supplied by the financial institutions reveals two types of products: (1) AGRO loan products, for which there is a wide range on offer, with terms of between 1 and 25 years and interest rates of between 2 and 5.75%; (2) AGRO guarantee products, with a smaller range of products, with terms of around 15 years and guarantee costs of between 1.15 and 2%.

Once the availability and characteristics of supply and demand in the credit market for the agri-food sector had been analysed, the financing gap corresponding to each Autonomous Region was estimated, so that the proposed financial instruments could be adjusted to the needs described in the most appropriate way possible.

The results showed the greatest financing needs for the agricultural sector in Andalusia, Castilla-La-Mancha, Valencia, Castilla y León, Galicia, Catalonia and Aragon (> €100m). In the agri-food industry, the highest financing needs are concentrated in Andalusia, Catalonia, Castile and Leon, Valencia, Galicia and Castile-La Mancha (> €50m), due to the number of companies involved in this sector in these regions.

Various studies point to information asymmetry as a key element of financial markets and one of the main market failures in the Spanish financial system. This failure generates a lack of security for financial institutions that leads them to increase their restrictions via maturity or quality requirements to protect themselves against possible defaults. Moreover, in a context of recession and relapse of activity such as the current one, in a heavily bankarised economy such as Spain's, the contraction of credit is accentuated.

Studies on SME financing show that the main obstacles for SMEs in obtaining financing are the lack of collateral and the lack of understanding by financial institutions of their business models. At the same time, it has been detected that,

collateral needs are not homogeneous between sectors, with agriculture, livestock, forestry and fishing being the sectors with the greatest needs. On the other hand, these credits are often a key element for the incorporation of young farmers, for whom access to land is the most important barrier.

In order to look more closely at the needs of the agricultural sector, an approximation exercise was continued by weighting the gap for both Spain and each region by the relative percentage of farms in the hands of each personality. In this way, it has been calculated that the financing needs in Spain for individuals in the agricultural sector would be between €2,806-5985 million, and for legal entities between €194-415 million.

FI in the new CAP Strategic Plan 2023-2027

Based on the analyses carried out, two types of instruments are proposed:

First, a Centrally Managed Financial Instrument (CMFI), based on the instrument developed in the 2014-2020 period. Its design responds to a public contribution of €90 million, divided between working capital operations (12%) and investment operations (88%). It will be managed by a professional financial institution (art. 59.3 of Regulation 2021/1060), which will sign agreements with financial credit institutions. This instrument is intended for investments in agricultural holdings, agri-food industry, setting up of young farmers, processing and marketing of forestry products and diversification of the rural economy. It is aimed at individuals, irrigation communities and companies, for investment projects and working capital needs. A maximum public coverage of 80% of the financing granted per project is proposed, with a portfolio guarantee of 20% of the portfolio guaranteed by the financial institution. The guarantee is linked to long-term loans, with the possibility of requesting additional guarantees for the part not guaranteed by the CMFI, with a Euribor 12 months plus spread, terms of up to 20 years and a grace period of up to 4 years.

In addition, given that the instrument we know so far has limitations for certain operations, mainly those of high volume and long maturities, a complementary centrally managed counter-guarantee financial instrument is proposed, which will have a public contribution of €25 million, linked to investment operations of more than €600,000. It will also be managed through a professional financial institution (art. 59.3 of Regulation 2021/1060), which will sign agreements with Mutual Guarantee Societies or SAECA, which develop guarantee products for irrigation communities, food industry and actors of the primary sector and promoters in rural areas. This instrument is aimed at individuals, irrigation communities and companies for investment projects in the primary sector and agri-food industry or other project promoters in rural areas. The counter-guarantee will be linked to guarantees previously granted for very long-term and/or large loans. Its coverage or counter-guarantee will be 100% of the guarantee granted by the selected entities, which will be a maximum of 80% of

the financing granted. It will have a repayment term of up to 35 years and no counter-guarantee cost will be applied.

To date, the first approved version of CAP Strategic Plan (V1.1) has considered the possibility of implementing FI in interventions linked to investments in farms, investments in agri-food industry, creation and modernisation of irrigation, forestry investments, installation of young and new farmers and in LEADER interventions. At present, 9 Autonomous Regions have planned to implement these instruments, with Galicia, Castile-Leon and Aragon standing out in terms of planned investment volume. In terms of types of intervention, half of the public expenditure planned for FI has been allocated to investments in farms. This is followed in importance by investments in industry, the installation of young or new farmers and the creation and modernisation of irrigation systems. It should be noted that these forecasts may change in future versions of CAP Strategic Plan.

CMFI Management and Governance Model 2021-2027

Regarding the governance model of the planned financial instruments, the current version of the CAP Strategic Plan (V1.1) approved by the European Commission on 31 August, states in chapter 4.6.1 that the planned instrument aims to give continuity to the CMFI launched in the 2014-2022 period, maintaining its defining features, although updating it both to the regulatory changes that have occurred and to those modifications established in this ex-ante evaluation. The implementation of the FIs in the period 2023-2027 will be carried out, in any case, in accordance with the provisions of Article 59 of Regulation (EU) No 2021/1060, which indicates that the implementation will be carried out, under the responsibility of the managing authority, by a body selected by the latter.

The main novelty of the current period is the development of a single CAP Strategic Plan for the whole of Spain. The governance of the FI will be based on the principles of collaboration and coordination between national and regional authorities within the scope of their respective competences. The Managing Authority of the CAP Strategic Plan will be the General Secretariat for Agriculture and Food, which will exercise its functions through the Sub-Directorate-General for Agricultural Policy Planning. It will be responsible for selecting the body to implement the FI, monitoring the FI and supervising the performance of the body selected to implement it, as well as developing and financing the computer application necessary for the management, monitoring and control of the FI.

For their part, the regional managing authorities will be responsible for deciding on their participation in the FI, determining the interventions in which it will be used, establishing the recipients and conditions of the instrument, as well as the financial allocation for the FI and annual performance reporting.

Quantitative and qualitative assessment of the added value of CMFI

The allocations budgeted by the Autonomous Communities should be consistent with the objective of covering the identified funding gap. Taking into account the two types of financing gap calculated, one for agricultural holdings and the other for the agri-food industry, and the two types of instruments presented, it is proposed to allocate 76.95% of the available budget to the CMFI, and 23.05% to the counter-guarantee CMFI.

The comparison of the mobilisation of resources with public contributions through guarantees with the financing gaps of the Autonomous Regions shows that, in the case of financing in the agricultural sector, the mobilisation of investments does not exceed the upper limit of the financing gap in any case and, in the case of Aragon and the Canary Islands, this contribution is between the lower and upper range. In the case of funding in the agri-food industry, four of the five regions that direct part of their resources to this sector fall within the calculated funding gap. Only in the case of the Galician region are the investment mobilisation limits exceeded according to the funding gap, so it is recommended that the excess funding detected be reallocated to other items focused on the agricultural sector.

State Aid Impact Analysis

Finally, a preliminary assessment is made of the State aid implications of the proposed financial instruments. In this respect, it is assumed that state aid rules fully apply to all co-financed aid measures because these instruments do not fall within the scope of Article 42 TFEU.

The State aid analysis of the two financial instruments proposed in the framework of this assessment gives positive results as regards the fit of both instruments within the framework of competition rules. In the case of the portfolio guarantee financial instrument, the instrument is considered to be market-based given current conditions and prices and therefore no further analysis is necessary. In the case of the counter-guarantee financial instrument, it is susceptible to State aid if the guarantee is granted for an amount higher than 80% of the loan granted and because, under certain financial conditions, State aid could be involved. In any case, if the specific conditions of the general de minimis regulation or the block exemption regulation are applied, it would be possible to implement it under the established competition rules without requiring prior approval by the European Commission.