

FIRMADO

MINISTERIO  
DE HACIENDASECRETARÍA DE ESTADO  
DE PRESUPUESTOS Y GASTOS  
  
SECRETARÍA GENERAL  
DE FONDOS EUROPEOS  
  
DIRECCIÓN GENERAL  
DE FONDOS EUROPEOS  
  
Subdirección General  
de Gestión del FEDER

**CIRCULAR 2/2021 DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN POR LA QUE SE DAN  
ORIENTACIONES A LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DEL FEDER PARA  
FACILITAR LA POSIBILIDAD DE COFINANCIAR LAS MEDIDAS DE APOYO AL  
CAPITAL CIRCULANTE DE EMPRESAS AFECTADAS POR LA CRISIS DE  
SALUD PÚBLICA DERIVADA DEL BROTE DE LA COVID 19.**

**1. INTRODUCCIÓN**

La posibilidad de financiar capital circulante ya estaba prevista en la normativa de los fondos con anterioridad a la modificación de las normas de elegibilidad de los gastos. En concreto, el artículo 37.4 permitía financiar, a través de instrumentos financieros, el capital de explotación de las empresas. Los ámbitos o finalidades financiables se recogen en el apartado 2.1.2 de la Orientación para los Estados Miembros sobre el artículo 37.4 del Reglamento 1303/2013 de Disposiciones Comunes (RDC) sobre el apoyo a empresas/capital (EGESIF\_14\_0041-1 11/02/2015).

Las modificaciones en los Reglamentos 1301/2013 (FEDER) y 1303/2013 RDC, tanto en virtud del Reglamento OMNIBUS, primero, como por motivo de la COVID, después, han ampliado esta posibilidad.

El Reglamento 1301/2013, prevé, con carácter general, que el FEDER podrá apoyar la financiación del capital circulante de las pymes cuando sea necesario como medida temporal para dar una respuesta eficaz a una crisis de salud pública.

En cuanto a los instrumentos financieros, en el Reglamento 1303/2013 RDC se prevé expresamente que *“los instrumentos financieros también podrán prestar ayuda en forma de capital circulante a las pymes, si fuera necesario como medida temporal para dar una respuesta eficaz a una crisis de salud pública.* Para los recursos del REACT-

[Correo Electrónico  
sgfeder@sepg.hacienda.gob.es](mailto:sgfeder@sepg.hacienda.gob.es)

Pº de la Castellana, 162  
28071 MADRID  
Tel: 91 583 52 24  
Fax: 91 583 52 90

ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481s2100011957**

CSV

**GEISER-2d90-c0ce-3290-4735-86f1-381e-5b4c-d4a5**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

**https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida**

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**08/06/2021 12:09:41 Horario peninsular**

Validez del documento

**Original**





UE, se establece que se utilizarán principalmente, entre otras cosas, *para prestar apoyo en forma de capital circulante.*" (art. 37.4). Y en general, en estos casos, se añade que *"no se exigirán planes empresariales o documentos equivalentes nuevos o actualizados, ni pruebas que permitan comprobar que la ayuda prestada con cargo a los instrumentos financieros se haya utilizado para los fines previstos, como parte de los documentos justificativos."* (art. 25 bis)

La posibilidad de que los recursos del FEDER puedan destinarse a apoyar la financiación del capital circulante de las pymes mediante la concesión de ayudas no reembolsables supone una completa novedad, orientada exclusivamente a proporcionar una respuesta a la crisis provocada por la COVID-19. La autoridad de gestión ha estimado por ello conveniente, ante las frecuentes consultas recibidas de los organismos intermedios, difundir las consideraciones y recomendaciones contenidas en la presente circular, que debe entenderse tienen un carácter orientativo y que en todo caso, van a requerir una aplicación adaptada a la casuística particular de cada régimen de ayudas o convocatoria concreta, muy condicionada a su vez por las características de las empresas o sectores a los que vayan destinados.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

Más allá de los casos en que la financiación de capital circulante ya estaba permitida con anterioridad a las modificaciones de los Reglamentos, y por tanto para el caso del apoyo mediante ayudas no reembolsables, la norma solo exige que sea necesaria como medida temporal para hacer frente a la crisis de salud pública. Por tanto, se puede financiar siempre que se acredite que existen necesidades de capital circulante derivadas de circunstancias generadas como consecuencia de salud pública que pueden cubrirse temporalmente con apoyo financiero procedente del FEDER.

A estos efectos, el capital circulante, también denominado capital de explotación, se define como la diferencia entre el activo corriente y el pasivo corriente de una empresa según la normativa contable nacional. Por tanto, no se asocia a la adquisición de un





elemento concreto o identificable del activo, sino a una magnitud contable, relacionada con las necesidades de liquidez de la empresa que debe hacer frente a los pagos derivados de las obligaciones a corto plazo.

El documento de preguntas y respuestas de la Comisión confirma que las ayudas al capital circulante tienen por finalidad asegurar la liquidez de las empresas. A nivel conceptual, **no se trata de compensar pérdidas**, indemnizar daños producidos por la imposición de restricciones o medidas obligatorias o de apoyar inversiones, **sino de garantizar un determinado nivel de liquidez**, mediante un incremento de la financiación a largo plazo, que permita atender a las obligaciones de pago a corto plazo derivadas del mantenimiento de la actividad de la empresa, mermado por la crisis de salud pública. Las pérdidas pueden ser un elemento que permita justificar la existencia de necesidades de financiación adicional, pero el objetivo último es aumentar la capacidad de financiación para cubrir las necesidades derivadas de esas pérdidas extraordinarias consecuencia de la crisis de salud pública, no compensarlas. Estas ayudas tienen un carácter temporal y carecen de vocación de permanencia.

De este modo, el citado documento de la Comisión aclara que, en el caso del apoyo a la financiación del capital circulante mediante ayudas no reembolsables, el **gasto elegible está constituido por la financiación proporcionada**. Por tanto, las solicitudes de reembolso pueden incluir las ayudas para el capital circulante pagadas, antes de que estos importes sean usados, de modo que tales pagos no deben considerarse como un adelanto, sino algo unido intrínsecamente al apoyo al capital circulante.

Este enfoque resulta particularmente coherente con la consideración como beneficiario del organismo que concede la ayuda (y no de la empresa que percibe la ayuda, en el caso de ayudas de Estado o de minimis), posibilidad que contempla el artículo 2 del Reglamento 1303/2013 cuando la ayuda por empresa sea inferior a 200.000 €.





No debe olvidarse que cualquier medida de esta naturaleza es susceptible de constituir una ayuda de Estado, por lo que deberá respetarse la normativa correspondiente. Especial mención merecen las disposiciones relativas al Marco Temporal de Ayudas de Estado.

### 3. REQUISITOS PARA ACCEDER AL APOYO AL CAPITAL CIRCULANTE

#### Determinación de las empresas destinatarias

Dado que las ayudas al capital circulante están previstas para aquellos casos en que sea necesario como medida temporal para dar una respuesta eficaz a una crisis de salud pública, el requisito principal es que se pueda acreditar que las necesidades de financiación que pretenden cubrirse son reales y derivan de la mencionada crisis. Para ello, es fundamental que el órgano que planifica y define la ayuda determine adecuadamente el sector o tipo de empresa a la que va dirigida.

Otra posibilidad consistiría en centrarse en la acreditación del impacto directo sufrido por la empresa, con independencia del análisis por sector o tipo de empresa. A estos efectos, podría utilizarse un sistema comparativo que permitiera mostrar la minoración de los ingresos de la empresa solicitante a raíz de la crisis por el brote de Covid-19 (ingresos en un determinado período, antes y después de febrero de 2020), estableciendo las cautelas oportunas (antigüedad mínima de la empresa anterior al brote de Covid-19).

Una empresa que actúa en un sector cuyo volumen de negocio no se ha visto afectado por la crisis, o incluso que ha incrementado el volumen de negocio a consecuencia de la misma, no cumpliría los requisitos para recibir apoyo en forma de ayudas no reembolsable al capital circulante sobre esta base legal. Esto no obsta a que pueda solicitar apoyo al circulante a través de instrumentos financieros creados con cargo a fondos FEDER para apoyar la financiación de empresas conforme a las normas que ya existían antes de las modificaciones reglamentarias introducidas con motivo de la COVID.





El organismo intermedio, o el organismo responsable de conceder las ayudas, deberá, atendiendo a las circunstancias de las empresas a las que planea otorgar ayudas, definir y justificar la existencia de necesidades de financiación de circulante surgidas como consecuencia de la crisis de salud pública. El examen de dichas circunstancias puede realizarse con base en análisis individuales, empresa a empresa, o bien basado en el análisis del impacto de la crisis en los sectores económicos a los que vaya dirigido el régimen de ayudas.

No es posible determinar de forma cerrada desde la autoridad de gestión cuales deben ser los elementos a valorar, a los efectos de justificar que se dan los elementos habilitantes para acceder a este tipo de ayudas, entre otras cosas porque las necesidades de capital circulante varían en función de las empresas y sectores.

Normalmente las herramientas para valorar las necesidades de capital circulante son, bien el cálculo de los saldos medios de las partidas de circulante, bien el cálculo en función del Periodo Medio de Maduración, es decir en función de los plazos de almacenamiento, clientes o cuentas a cobrar, y plazo de pago. Estos análisis, para los que pueden tener que valorarse estados como el de origen y aplicación de fondos u otra información de la memoria de la empresa, podrían formar parte del plan de empresa. No obstante, es posible hacer aproximaciones mucho más simples, como se refleja a continuación, a modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos.

Aunque el balance puede ser una herramienta útil en el análisis de la situación financiera de las empresas, basar la determinación de la ayuda exclusivamente en el cálculo de una ratio sobre balance no es adecuado, porque es un estado contable que ofrece una información estática, mientras que las necesidades de capital circulante vienen determinadas por la rotación de los activos y pasivos o por el periodo de maduración (variables dinámicas).

Para ayudas para capital circulante de cuantía limitada en favor de pymes pequeñas, con poca capacidad de aportar información contable o económica, parece que podría





bastar con justificar que la crisis ha producido una disminución en la cifra de negocio que reduce los cobros periódicos sin que esto se compense con una reducción proporcional de los pagos que deben satisfacerse en el mismo periodo de tiempo (por ejemplo, mensual). Está claro que una reducción temporal de la entrada de tesorería sin una reducción proporcional de las obligaciones de pago, sean debidas a que haya menos gastos o a que estos se puedan diferir, incrementan las necesidades de capital circulante. Sirva como ejemplo un comercio de hostelería en que se den las siguientes circunstancias:

- Se ha reducido la cifra de negocio en un 75% (de 120.000 a 30.000 euros).
- El margen es del 50% sobre costes variables, por lo que estos se han reducido también en un 75% de 60.000 a 15.000.
- Los costes fijos son 40.000 y suponemos que no han variado.
- La empresa antes de la crisis tenía un beneficio de 20.000. Según plazos de cobro y pago, tenía liquidez para hacer frente a sus operaciones.
- La empresa durante la crisis tiene una pérdida de 25.000.
- Más allá de que las pérdidas puedan afectar a su solvencia a medio plazo, el primer efecto es que deja de tener liquidez para pagar sus gastos porque los cobros se reducen más que las obligaciones de pago. Este efecto puede producirse aunque no se tengan pérdidas; basta que los cobros se reduzcan a un nivel que impidan hacer frente a las deudas a corto a su vencimiento.

Cualquier reducción en la cifra de negocio, manteniendo constantes los costes fijos, hace presumir que aumentan las necesidades de circulante. Es más, aunque los ingresos se mantengan, los retrasos en su cobro que no vayan acompañados de retrasos equivalentes en el vencimiento de las obligaciones de pago, también aumentan la necesidad de capital circulante.

Estas variables, así como otras que puedan considerarse, no solo son útiles de cara a acreditar el supuesto de hecho que habilita a conceder ayudas a capital circulante con cargo al REACT-UE, sino que también pueden utilizarse como base de estudios económicos, no necesariamente complejos, encaminados a calcular las necesidades de financiación de las empresas/sectores beneficiarios y, por tanto, para determinar el montante de las ayudas a otorgar.





La disponibilidad de estas variables se puede lograr, bien solicitando información a los potenciales beneficiarios, bien sobre la base de datos o información estadística o agregada de fuentes fiables. Esto último permitiría calcular las necesidades de financiación de una forma simplificada para una determinada categoría de beneficiarios, por ejemplo, para determinados sectores afectados por la crisis. Los cálculos pueden tener en cuenta la reducción de ingresos/cobros, la reducción de gastos/obligaciones de pago, costes y variables relacionadas con los plazos de pago.

Si se hace a nivel individual, hay distintas herramientas (unas que requieren de mayor información y estudio y otras más simples). Cualquiera de las que se utilice deberá estar justificada y se deberá mantener una pista de auditoría de las asunciones y cálculos efectuados, así como de las verificaciones sobre los mismos. Se recuerda que todas las decisiones adoptadas que guarden relación con la elegibilidad de la operación o con su importe, pueden ser sometidas a auditoría y fiscalización.

La forma tradicional de calcular las necesidades de financiación es sobre la base de información contable, aunque cabe también hacer estimaciones sobre la base de otro tipo de información. Un indicador que se usa normalmente para determinar que una empresa tiene menos ingresos o más gastos son las liquidaciones de IVA. No obstante, deben tenerse también en cuenta determinados gastos no sujetos a este impuesto, como son los de personal o la cuota de autónomos, las tasas de los ayuntamientos, y cualquier otro que se haya tenido que sufragar. Además, si se utilizan datos reales aportados por la empresa beneficiaria, debería establecerse algún mecanismo que permita ajustar la información fiscal tomada en consideración para la ayuda a posibles variaciones en los datos fiscales derivados de declaraciones complementarias, inspecciones tributarias, etc. Esta información puede complementarse con datos de los impuestos sobre la renta (IRPF y Sociedades).

En caso de utilizarse información agregada, que puede ser fiscal, económica, estadística o de otra índole, siempre que sea relevante, habría que evaluar los sectores más afectados y estimar el impacto que en las empresas del sector (tratado en conjunto o en función de ciertos subgrupos) ha tenido la crisis de salud pública

ÁMBITO- PREFIJO**GEISER**Nº registro**000000481s2100011957**CSV**GEISER-2d90-c0ce-3290-4735-86f1-381e-5b4c-d4a5**DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN**<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>**FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO**08/06/2021 12:09:41 Horario peninsular**Validez del documento**Original**



sobre las necesidades de capital circulante. En este caso es importante prestar atención tanto a la fiabilidad de la fuente de la información utilizada, como a la pertinencia de los cálculos efectuados. Cabría utilizar datos de organismos públicos tales como la Agencia Tributaria, Banco de España, INE, EUROESTAT o entidades autonómicas que realicen funciones equivalentes (lista no exhaustiva).

En definitiva, con justificar que, por motivo de la crisis de salud pública, las empresas ingresan menos sin que se reduzcan proporcionalmente las obligaciones de pago, podría bastar para que se cumplan los requisitos reglamentarios para acceder a las ayudas de circulante, si bien la determinación del importe de la ayuda, sobre el cálculo de la necesidad de circulante generada por la crisis, puede ser más compleja.

### **Determinación del importe de las ayudas**

En particular, en aquellos casos en que se pretenda dar financiación no reembolsable en forma de capital circulante, de manera general, a autónomos o pequeñas empresas de determinados sectores cuyas necesidades de financiación se hayan visto gravemente afectadas por la crisis de salud pública, la determinación del montante de las ayudas debe poder determinarse de la forma más sencilla posible. En estos casos puede tener sentido acudir a la determinación de tantos alzados, posibilidad recogida por la Comisión en su documento de preguntas y respuestas. Cabe hacer mención a los siguientes párrafos (la traducción no es oficial):

*El apoyo en forma de subvenciones mediante **tantos alzados** para personas auto-empleadas (autónomos) podría posiblemente estar basado en el artículo 3.1 del Reglamento del FEDER si es necesario como medida temporal para dar una respuesta efectiva a una crisis de salud pública, si este ámbito está incluido en el Programa Operativo y si se trata de pymes.*

*Los autónomos pueden ser considerados pymes dado que, conforme el artículo 1 del Anexo I de la Recomendación de la Comisión 2003/361/CE, se considera empresa cualquier entidad implicada en una actividad económica, con independencia de su forma legal. Esto incluye, en particular, a autónomos, empresas familiares (...)*

*En orden a facilitar el acceso de este apoyo (también en forma de subvenciones) a los destinatarios, el Estado Miembro puede decidir que el beneficiario es el organismo que concede la ayuda en línea con el artículo 2.10.a). Además, podría utilizarse el apoyo basado en opciones*





*de costes simplificados (por ejemplo, tantos alzados), conforme lo establecido en el artículo 67.1.c), lo que minimizaría la carga para las pymes que reciben el apoyo. El apoyo en forma de tanto alzado es igualmente posible conforme al Marco Temporal para medidas de ayudas de estado para apoyar la economía en el actual brote del COVID-19.*

A este respecto, deben hacerse dos consideraciones. La primera, que la determinación de los tantos alzados debe basarse en un estudio que justifique su montante, que deberá cumplir con la normativa de referencia y del que habrá que mantener pista de auditoría. A este respecto, se efectúa una remisión a los apartados pertinentes de la guía de la Comisión Europea con directrices sobre las opciones de costes simplificados (EGESIF\_14-0017). La segunda, que el coste elegible no se determina, en este caso, sobre la base del valor de un determinado bien o derecho que debe adquirirse, o un coste incurrido, sino en relación con las necesidades de capital circulante o financiación que deban cubrirse y que deriven de la crisis de salud pública.

Se recuerda que el objetivo de las ayudas en forma de capital circulante no es fomentar la compra de determinados bienes, la financiación de costes identificados o la compensación de gastos extraordinarios o pérdidas generadas por la crisis, sino equilibrar la estructura financiera de la empresa a efectos de dotarla de liquidez.

Existe la posibilidad, de acuerdo con la naturaleza de las ayudas, de identificar ciertos conceptos que no serán tenidos en cuenta para el cálculo del importe de las ayudas. En tal caso, deberán señalarse claramente en la convocatoria, especialmente a la vista de lo dispuesto por el artículo 65.11 RDC,

El enfoque que se dé a la convocatoria será determinante para el alcance de las verificaciones que haya que efectuar, siguiendo el documento de preguntas y respuestas de la Comisión,





#### 4. VERIFICACIONES DE GESTIÓN

##### Quando el elemento determinante es el pago de la ayuda al beneficiario

En general, todas las ayudas financiadas por el FEDER exigen que el beneficiario justifique la correcta utilización de los fondos a los fines previstos de la ayuda.

No obstante, a la vista de lo que establece el documento de preguntas y respuestas CRII+ de la Comisión, en el caso de ayudas al capital circulante, dependiendo de cómo esté articulada la convocatoria, es posible que se cumplan todos los requisitos de los elementos a verificar **en el momento** del pago de la ayuda (siempre que el gasto subvencionable sea la financiación proporcionada, en lugar de los costes específicos para los que se utiliza la financiación). En general, se requerirán verificaciones adicionales **después** de realizar el pago de la ayuda **solo si se han establecido condiciones que requieran una verificación posterior** de la justificación de los fondos a los fines previstos.

*Los elementos necesarios de las verificaciones de gestión se definen en el artículo 125, apartado 4, letra a), del RDC. Comprenden los siguientes elementos:*

- *verificación de que los **productos y servicios han sido entregados**: el objetivo de la operación es proporcionar liquidez; la liquidez se proporciona cuando se paga la ayuda al beneficiario; este elemento está completamente cubierto en la etapa previa a la presentación de las solicitudes de pago y no se requieren verificaciones adicionales después de que se haya pagado el importe total al beneficiario;*
- *verificación de que la operación cumple con la normativa aplicable: para el apoyo al capital circulante, esto incluye, en particular, el cumplimiento de la **normativa sobre ayudas de Estado**. En virtud de la sección 3.1 del Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (DO C 911 de 20.3.2020, p. 1-9), y sus modificaciones), todos los controles requeridos deberían efectuarse antes de presentar la solicitud por lo que no se requerirían controles adicionales posteriores. [...] En general, también debería ser posible cubrir la verificación del cumplimiento de otras normativas aplicables en la etapa anterior, antes de la presentación de la solicitud;*
- *verificación de que la operación cumple con el **programa operativo**: salvo que se incluyan requisitos de subvencionabilidad específicos del programa que hagan que la*





*elegibilidad dependa de otros factores, esta verificación se efectuaría antes de la presentación de la solicitud;*

- *verificación de que la operación cumple con el **DECA**: la existencia de requisitos específicos en el DECA, puede implicar la realización de verificaciones después la presentación de la solicitud;*
- *verificación de que se ha pagado el **importe del gasto declarado por el beneficiario** en relación con dichos costes: de conformidad con el artículo 131, apartado 1, del RDC, este elemento debe cumplirse **antes** de la presentación de la solicitud. Por lo tanto, no se requieren verificaciones de gestión adicionales.*

*En caso necesario, se podrían realizar verificaciones adicionales, no ligadas a las solicitudes, sobre la base muestral, en función de la cantidad de contribución pública a una operación y del nivel de riesgo identificado.*

A fin de evitar las verificaciones adicionales, posteriores al pago del importe total al beneficiario, se podrá, bien requerir a los solicitantes la remisión de los justificantes de los pagos que acreditan el cumplimiento de las condiciones necesarias para recibir la ayuda, bien aplicarse algún método de determinación de la ayuda basada en las opciones de costes simplificados, en cuyo caso bastará con que los solicitantes de la ayuda acrediten el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser beneficiarios. En ambos casos, la acreditación de estas condiciones será previa al pago de la ayuda.

Lo expuesto estaría en consonancia con lo previsto para los instrumentos financieros en el artículo 25 bis.11. del RDC, añadido en una de sus últimas modificaciones introducidas para dar respuesta a la crisis de la COVID, que establece una excepción a la obligación de justificar la utilización de los fondos por parte de los destinatarios finales (aunque es cierto que, para la ayuda no reembolsable, cuando se define como beneficiario al organismo que concede la ayuda, el Reglamento no regula la figura del destinatario final o último, receptor de la misma):

*“Cuando los instrumentos financieros presten ayuda en forma de capital de explotación a las pymes de conformidad con el artículo 37, apartado 4, párrafo segundo, del presente Reglamento, no se exigirán planes empresariales o documentos equivalentes nuevos o actualizados, ni pruebas que permitan comprobar que la ayuda prestada con cargo a los instrumentos financieros se haya utilizado para los fines previstos, como parte de los documentos justificativos.”*





## Cuando el elemento determinante es la utilización de la ayuda para unos gastos concretos

No obstante, el documento de preguntas y respuestas de la Comisión también hace mención a que la financiación para el capital circulante se dedique a financiar ciertos tipos de gastos:

*“Las categorías de gasto para las cuales el capital circulante puede ser usado pueden incluir, entre otras, los fondos requeridos para pagar materias primas y otros inputs para manufacturas, incluidos personal, inventarios y gastos generales; alquileres, suministros, fondos para financiar recibos de viaje y cuentas a cobrar por ventas de bienes no de consumo (Ver EGESIF 14\_0041-1). Esto incluye costes relacionados con la crisis tales como limpieza de espacios, medidas protectoras y adaptación de lugares de trabajo. El equipamiento necesario para suministrar una respuesta efectiva a la crisis de salud pública es previsible que se deprecie en su mayor parte durante el periodo al que se extienda la crisis de salud, por lo que puede incluirse en las categorías respecto a las cuales el capital circulante puede usarse.” (traducción no oficial)*

En el caso de que se opte por un sistema que conlleve la justificación de la ayuda para la financiación de unos costes concretos, y, por lo tanto, requiera la realización de verificaciones con posterioridad al pago de la ayuda al beneficiario, resultará necesario delimitar qué tipo de gastos podrán servir para la mencionada justificación.

Respecto a qué debe entenderse por aplicación o utilización de los fondos a los fines previstos, en principio, bastaría con que el dinero recibido se haya utilizado para cubrir las necesidades de circulante de la empresa y no se haya desviado a otros fines (privados del dueño o a financiar inversiones a largo plazo). La reducción del pasivo circulante, en particular si es generado por la adquisición de bienes y servicios, incluidos servicios laborales, propios de la actividad ordinaria de la empresa, podría admitirse a efectos de justificar estas ayudas en la medida en que permiten acreditar su utilización para hacer frente a las necesidades de liquidez derivadas del propio funcionamiento de la empresa. Cabría que la ayuda se proporcione para financiar actividades generales (es decir, capital circulante / necesidades de liquidez) de las pymes, sin especificar categorías concretas de costes para las que se utilizará, de





conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento FEDER modificado. No obstante, es recomendable que se identifiquen, al menos, aquellas cuentas contables o tipos de costes que se van a considerar adecuados a los efectos de justificar la aplicación de los fondos (o las cuentas de pasivo a corto generadas como contrapartida de las transacciones en que tales costes se registran), dado que la Orientación de la Comisión hace referencia a determinadas categorías de gasto, si bien con carácter no exhaustivo. Esto es especialmente importante si, como justificantes, se van a exigir determinados documentos acreditativos de gasto y pago o la aportación del movimiento y saldo de ciertas cuentas.

La acreditación de esta utilización de los fondos recibidos para los fines establecidos debe articularse del modo más sencillo posible. En este sentido cabe señalar que existen distintas alternativas, tanto en la configuración de las operaciones como en la definición de los sistemas de gestión y control, que pueden ser útiles en estos casos. Se trata de mecanismos no exclusivamente aplicables a las ayudas a capital circulante, pero que pueden estar particularmente justificados en estos casos, sobre todo si el objetivo es conceder una gran cantidad de ayudas, de volumen limitado, a autónomos y pequeñas empresas en forma de tantos alzados u otros mecanismos simplificados a nivel de sector o tipología de empresa destinataria.

El artículo 125.5 del RDC exige que se lleven a cabo, previamente a declarar el gasto a la Comisión, *“verificaciones administrativas de todas las solicitudes de reembolso presentadas por los beneficiarios”*. No obstante, no se exige que estas verificaciones deban conllevar una revisión del 100% de los justificantes de gasto incluidos en cada solicitud de reembolso. El documento de Orientaciones para los Estados miembros sobre las verificaciones de la gestión (EGESIF\_14-0012\_02 final de 17/09/2015) señala, en su apartado 1.7, relativo a la intensidad de las verificaciones de gestión, que *“si bien la normativa exige que se realicen verificaciones de la gestión del 100 % de las solicitudes de reembolso presentadas por los beneficiarios, no sería práctico, aunque sí deseable, verificar cada gasto con la documentación original de cada solicitud presentada para el reembolso y los correspondientes justificantes incluidos en la solicitud. Por lo tanto, cuando se considere justificado, los gastos que se vayan*





a verificar de cada solicitud de reembolso se seleccionarán de una muestra de transacciones que se elegirán teniendo en cuenta los factores de riesgo (valor, tipo de beneficiario, experiencia), y se completarán con una muestra aleatoria a fin de garantizar que todos los gastos tengan probabilidades de ser seleccionados.” El recurso a esta opción, no obstante, exige que se “debe establecer de forma anticipada la metodología de muestreo que se va a utilizar y se recomienda que se establezcan parámetros que permitan que los resultados de la muestra aleatoria verificada puedan utilizarse para hacer una proyección de los errores presentes en la población no verificada.” Debe, pues, existir una estrategia de verificación que incluya una previsión de cómo actuar en caso de que se detecten errores significativos. También señala la Comisión que, si bien “las buenas prácticas exigirían que junto con la solicitud de reembolso del beneficiario se presentase toda la documentación pertinente”, cuando el volumen de documentación resulte desmesurado, “se puede optar por pedir únicamente los justificantes correspondientes a la muestra de los gastos seleccionados para la verificación”.

Una estrategia de verificación debe plantearse de una forma integral para todas las verificaciones de gestión. Esto implica que las verificaciones in situ se planifiquen con el objetivo de que cubran aquellos riesgos que no han podido ser adecuadamente cubiertos por las verificaciones administrativas. Puede valorarse que ciertas cuestiones relacionadas con la utilización de los fondos para los fines previstos se aborden en el marco de estas verificaciones, así como la conveniencia de establecer en las convocatorias la posibilidad de que puedan extenderse al ámbito de los destinatarios finales cuando se considere que podría constituir una garantía adicional necesaria en relación con la adecuada utilización de los fondos, o la documentación a disposición del beneficiario pudiera ser insuficiente.

Más allá del modo en que la operación se estructure, serán las convocatorias de ayudas las que deban definir qué documentos van a exigirse a los destinatarios para justificar que los recursos se han utilizado a los fines previstos de acuerdo con las particularidades de los sectores y empresas a las que vayan dirigidas. El objetivo es definir un conjunto de elementos de prueba que aporten un nivel de garantía razonable

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

000000481s2100011957

CSV

GEISER-2d90-c0ce-3290-4735-86f1-381e-5b4c-d4a5

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

08/06/2021 12:09:41 Horario peninsular

Validez del documento

Original





de que los fondos se han utilizado en la actividad de la empresa y que no se han desviado a otros fines.

En principio, cabe admitir distintos enfoques. Es posible un enfoque contable, dado que el objetivo de la ayuda es incidir sobre la estructura financiera de la empresa (pasivo), incrementando las cuentas que implican una financiación a largo y disminuyendo las cuentas a pagar a corto plazo derivadas de la actividad de la empresa. Otra alternativa sería solicitar justificantes acreditativos del gasto/pago de los costes identificados en la convocatoria como aptos para ser financiados por los fondos recibidos.

Dadas, en todo caso, las limitaciones derivadas de la propia naturaleza de las ayudas al capital circulante, que no se asocian a un bien o coste concreto identificable, sino a la actividad genérica de la empresa, parece que un elemento necesario que debe acompañar a los justificantes que se establezcan en la convocatoria es una **declaración responsable** del destinatario de las ayudas acerca de que estas se han utilizado para atender a los costes derivados de la actividad de su empresa, en particular, a aquellos establecidos en las resoluciones de concesión (Documentos que establecen las condiciones de la ayuda en terminología FEDER), y que no se han desviado a fines particulares de los propietarios de la empresa o a financiar inversiones a largo plazo. También es recomendable que la declaración se extienda a que los costes a los que se aplica la financiación no han sido financiados por otras ayudas o fondos.

Por tanto, una declaración responsable acompañada de algún otro tipo de documento (factura y pago, documentos contables, etc.) pueden ser elementos suficientes para justificar la ayuda, sin perjuicio de que, en el marco de las verificaciones in situ, puedan plantearse pruebas adicionales más detalladas sobre la información económico financiera de la empresa. Se insiste en que la finalidad principal de los justificantes que se soliciten será vincular la ayuda recibida con la finalidad para la que se otorga. El tamaño de las empresas, el sector en el que opera y el volumen de las ayudas





deberán tenerse en cuenta a la hora de definir el nivel razonable de fiabilidad que debe exigirse de la justificación atendiendo a los riesgos identificados.

### **Otras consideraciones de carácter general**

Conviene, adicionalmente, hacer algunas consideraciones sobre otros riesgos asociados a la financiación de capital circulante, en particular, el riesgo de doble financiación. Este riesgo debe abordarse desde una doble perspectiva:

- a) **Doble financiación**: No pueden utilizarse recursos procedentes de diversos instrumentos de la UE, o de programas operativos distintos del FEDER, para financiar **dos ayudas a circulante de una misma empresa**, salvo que pueda acreditarse que recaen sobre un **gasto elegible diferente**. En el supuesto de que, para justificar la aplicación de los fondos de una ayuda a los fines previstos, se utilicen documentos acreditativos del gasto y del pago relacionados con costes concretos, podría pensarse que cabe admitir otras ayudas que se justifiquen sobre la base de justificantes relativos a costes distintos. No obstante, debe recordarse que el objeto de las ayudas a circulante es dar financiación que permita a la empresa abordar las obligaciones de pago derivadas de su actividad, no financiar la adquisición de bienes o servicios concretos, por más que estos últimos se puedan utilizar de cara a justificar que los fondos no se han desviado hacia finalidades distintas de las establecidas. Desde esta perspectiva, dos ayudas destinadas a capital circulante estarían apoyando una **misma necesidad de financiación**, sin que resulte sencillo identificar cuál sería la parte de esa necesidad que cubre cada una de ellas. En consecuencia, se recomienda que se evite la posibilidad de que una misma empresa reciba más de una ayuda al capital circulante, financiada con fondos de la UE **en relación con un mismo periodo**. Por el contrario, no existirían impedimentos para que puedan cofinanciarse nuevas ayudas otorgadas para cubrir las necesidades de capital circulante nacidas en periodos posteriores, si la situación de crisis sanitaria se mantiene y genera necesidades adicionales de financiación.





En relación a la posible coincidencia de una ayuda al capital circulante, financiada con fondos europeos, con otras ayudas también cofinanciadas para distintas finalidades, debe señalarse que, teóricamente, no debería plantear dificultades toda vez que, al definir las necesidades de capital circulante de las empresas, ya debería haberse tenido en cuenta el efecto que puedan tener eventuales cobros derivados de cualquier otra forma de apoyo. Además, ayudas distintas a circulante suelen estar encaminadas a financiar otro tipo de costes distintos de los elegibles en las ayudas relacionadas con las inversiones. No obstante, es cierto (y así lo pone de manifiesto la Comisión en su documento de preguntas y respuestas) que determinados tipos de costes que permiten acreditar la aplicación de los fondos recibidos para financiar circulante a los fines previstos, también pueden ser financiados en el marco de otro tipo de apoyo, como por ejemplo personal o gastos generales. Por tanto, es importante asegurar que los importes o la parte de los importes correspondientes a los justificantes (facturas y pagos) o registros contables utilizados para acreditar la aplicación de los fondos a los fines previstos en caso de ayudas a circulante, no se han utilizado para justificar otras ayudas financiadas con cargo a fondos europeos.

- b) **Concurrencia de ayudas:** La concurrencia de una ayuda cofinanciada y otra no cofinanciada que recaiga sobre circulante sería teóricamente posible siempre que no se supere la intensidad de ayuda máxima o, en su caso, que se sobrefinancie a la empresa. No obstante, esto implica asegurar que no se produce la **sobrefinanciación**, es decir, que la ayuda conjunta no supera las necesidades de liquidez derivadas de la pandemia, lo que exigiría tener un cálculo razonablemente establecido sobre el volumen de estas necesidades, no solo a efectos de determinar el importe de la ayuda concreta, sino que permita valorar la situación de la empresa en su conjunto. Este riesgo debe tenerse en cuenta a la hora de utilizar opciones de costes simplificados (sumas a tanto alzado).

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

00000481s2100011957

CSV

GEISER-2d90-c0ce-3290-4735-86f1-381e-5b4c-d4a5

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

08/06/2021 12:09:41 Horario peninsular

Validez del documento

Original





Por último, en relación con todo lo señalado, debe recordarse que:

- Solo las pymes, tal como se definen en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión sobre la definición de pyme, serían elegibles para el FEDER;
- Solo las pymes activas en determinados sectores, más afectadas por la crisis, serían elegibles para el FEDER (los demás sectores quedarían excluidos)
- Cualquiera de las ayudas estatales, cofinanciadas o no, se concederían sobre la base de un régimen notificado y aprobado con arreglo al marco temporal, o bien deberían cumplirse los requisitos para ser consideradas ayudas de mínimis cuando esto sea posible. Las ayudas no pueden, conjuntamente, superar los umbrales que se constituyan en límite máximo según la normativa de aplicación, ni sobrefinanciar a la empresa, superando las necesidades de capital circulante.
- Los problemas de liquidez que vienen a paliar las ayudas al capital circulante deben tener su origen en los efectos de la crisis de salud pública, y por tanto en la necesidad de hacer frente a obligaciones de pago a corto plazo devengadas **a partir del 1 de febrero de 2020**, fecha a partir de la cual el Reglamento 1303/2013 considera subvencionables los gastos relacionados con la pandemia de la COVID-19.

ANATOLIO ALONSO PARDO - 2021-06-08 10:30:32 CEST  
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV: OIP\_KYPG64FZHEVIFAMMI9DNOBFD2FZ9 en <https://www.pap.hacienda.gob.es>

