



Bruselas, 18.12.2012
COM(2012) 769 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación de la Directiva 2006/48/CE al microcrédito

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Panorama del microcrédito en la Unión Europea	4
2.1.	El microcrédito es un concepto con varias definiciones	4
2.2.	La gran variedad de definiciones se refleja en la diversidad de proveedores de microcréditos.....	5
2.2.1.	Tipos de entidades que proporcionan microcréditos en la UE.....	5
2.2.2.	Las entidades bancarias desempeñan un papel clave en la UE, aunque muchas veces el microcrédito constituye para ellas una actividad secundaria	5
2.2.3.	Las entidades no bancarias que se dedican principalmente a conceder microcréditos son otros proveedores importantes.....	6
2.2.4.	El sector público es uno de los participantes más influyentes en el mercado del microcrédito	6
3.	Supervisión prudencial de las actividades de microcrédito en la UE derivada de la aplicación de la Directiva 2006/48/CE	7
3.1.	Gran parte de los proveedores de microcréditos están exentos de la aplicación de los requisitos prudenciales establecidos en la Directiva 2006/48/CE.....	7
3.2.	Varios factores tienden a mitigar el impacto de los requisitos prudenciales previstos en la Directiva 2006/48/CE en las actividades de microcrédito, si bien esta puede implicar algunas cargas	8
3.2.1.	La Directiva 2006/48/CE no tiene en cuenta la naturaleza específica del microcrédito.....	8
3.2.2.	El acceso a sistemas públicos de garantía permite a los proveedores de microcréditos reducir de forma significativa el nivel de fondos propios requerido para cubrir el riesgo de crédito a que están expuestos.....	8
3.2.3.	La mayoría de los microcréditos pueden quedar exentos del límite aplicable a los grandes riesgos destinado a reducir el riesgo de concentración.....	10
3.2.4.	Los requisitos de la Directiva en términos de gestión de riesgos ayudan a las entidades bancarias proveedoras de microcréditos a atenuar sus riesgos	10
3.2.5.	La Directiva 2006/48/CE obliga a las entidades bancarias proveedoras de microcréditos a cumplir normas prudenciales para atenuar el riesgo de liquidez.....	10
3.2.6.	La Directiva 2006/48/CE puede implicar una gran carga administrativa, lo que podría reducir el atractivo del microcrédito como actividad bancaria, pero en cambio reforzar la confianza de los inversores financieros en los proveedores de microcréditos.....	10
4.	Conclusiones	11

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva 2006/48/CE al microcrédito

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados miembros, las entidades financieras, las autoridades nacionales de supervisión y la sociedad en general reconocen que el microcrédito constituye un canal eficaz de financiación para la creación de empleo y la inclusión social, capaz de reducir los efectos negativos de la actual crisis financiera, contribuyendo al mismo tiempo al espíritu empresarial y al crecimiento económico de la UE. Por todo ello, el desarrollo del microcrédito ha ocupado un lugar destacado en la agenda de la Comisión Europea durante estos últimos años.

En noviembre de 2007, la Comisión Europea publicó su Comunicación «Una nueva iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo», a fin de promover un entorno más favorable para la oferta de microcrédito. En los últimos meses, la Comisión Europea ha colaborado directamente con el sector del microcrédito y los poderes públicos nacionales a fin de determinar los obstáculos con que se topan los proveedores de microcréditos al prestar sus servicios en la UE y de estudiar la forma de eliminarlos y la necesidad de adoptar medidas reguladoras a nivel nacional o de la UE. La fase de análisis y debate dirigida por la Comisión Europea incluyó una conferencia organizada conjuntamente con el Comité Económico y Social Europeo el 2 de diciembre de 2011.

Durante el proceso de negociación de la Directiva 2009/111/CE¹, los colegisladores de la UE también manifestaron su voluntad de desarrollar el microcrédito en la UE. Solicitaron a la Comisión Europea que examinara la aplicación de la Directiva 2006/48/CE² al microcrédito. Tal como se establece en el artículo 156 de esta última Directiva, la Comisión Europea debe presentar un informe con los resultados de ese análisis al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado, en su caso, de propuestas apropiadas.

La sección siguiente tiene por objeto aclarar qué se entiende por microcrédito, con especial atención a los proveedores de microcréditos, a fin de saber desde un principio quiénes son los participantes en esta actividad de préstamo y las cuestiones en juego. La tercera sección contiene una visión general de la supervisión prudencial de los proveedores de microcréditos en toda la UE y señala los efectos de los requisitos prudenciales derivados de la aplicación de la Directiva 2006/48/CE en las actividades de microcrédito. En la última parte figuran las conclusiones sobre la posible necesidad de modificar los requisitos prudenciales bancarios de la UE.

¹ Directiva 2009/111/CE, de 16 de septiembre de 2009, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2007/64/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis.

² Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio.

2. PANORAMA DEL MICROCRÉDITO EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. El microcrédito es un concepto con varias definiciones

No existe una definición única de microcrédito. El término «microcrédito» suele utilizarse para referirse a pequeños préstamos concedidos a personas excluidas del sistema financiero tradicional o sin acceso a los bancos, con objeto de ayudarlas a crear o desarrollar su empresa. Sin embargo, la definición de microcrédito varía enormemente según los Estados miembros y las partes interesadas, en función del entorno social, la situación económica y los objetivos políticos.

La demanda de microcrédito se sustenta en una amplia gama de prestatarios. El microcrédito puede estar únicamente a disposición de «microempresarios», trabajadores autónomos que desean financiar pequeñas empresas. También puede dirigirse exclusivamente a otros grupos, como las personas en situación de exclusión social que intentan hacer frente a situaciones de emergencia, financiar su educación o incluso adquirir activos básicos de los hogares.

Los microcréditos suelen ser de muy pequeña cuantía, a corto plazo y sin garantía, por lo general con reembolsos más frecuentes y tipos de interés más elevados que los préstamos bancarios convencionales. No obstante, más allá de esta descripción general, los microcréditos se conceden con arreglo a condiciones de préstamo sumamente diversas. Por ejemplo, el plazo de reembolso del préstamo es generalmente inferior a seis meses, pero puede llegar a diez años. Por lo que se refiere a los tipos de interés, un factor importante que determina su nivel es la existencia de normas sobre usura. Cuando existen estas normas, los prestamistas no están autorizados a aplicar un tipo de interés superior al máximo establecido. En los Estados miembros que no imponen restricciones a este respecto, los tipos de interés pueden ser más elevados que cuando no existe una ley de usura. En cuanto a su cuantía, el microcrédito consiste en general en préstamos que no superan los 25 000 EUR³. Sin embargo, muchas partes interesadas europeas definen el microcrédito como préstamos de mucha menor o mayor cuantía.

Las actividades realizadas por los proveedores de microcréditos pueden no limitarse a los préstamos e incluir otros servicios financieros, como productos de ahorro, cuentas corrientes, servicios de pago o de transferencia, seguros, arrendamiento financiero, etc. Para referirse a este amplio abanico de servicios financieros convendría, no obstante, emplear el término «microfinanciación», con un sentido más amplio que «microcrédito».

La falta de una definición de microcrédito coherente y de uso generalizado entorpece la recogida de información y datos sobre esta actividad, lo que dificulta el seguimiento de su evolución en la UE. No es fácil obtener datos y cifras fiables sobre el volumen del microcrédito y los servicios conexos, especialmente a nivel del conjunto de la UE. Préstamos con características similares pueden clasificarse como microcréditos o como préstamos convencionales, en función del contexto. Pueden notificarse como créditos al consumo, préstamos minoristas, préstamos a las empresas o préstamos a pequeñas y medianas empresas (PYME).

³ La Comisión Europea indica este importe en los programas de microcrédito de la UE.

2.2. La gran variedad de definiciones se refleja en la diversidad de proveedores de microcréditos

2.2.1. Tipos de entidades que proporcionan microcréditos en la UE

La variedad de definiciones se refleja en la diversidad de formas jurídicas utilizadas por los proveedores de microcréditos. Estos pertenecen a distintas categorías: bancos comerciales y cajas de ahorros, cooperativas, instituciones de microfinanciación, entidades financieras no bancarias, cooperativas de crédito, fundaciones y otros tipos de organizaciones sin ánimo de lucro, como las organizaciones y asociaciones no gubernamentales. El sector del microcrédito en la UE es también diverso en lo que respecta al tamaño y modelo de negocio. Además de la clasificación por tipos de entidades, los proveedores de microcréditos pueden subdividirse en función de otros criterios:

- entidades que deben obtener una licencia para realizar actividades bancarias; entidades que deben registrarse en alguna autoridad de supervisión bancaria pero sin necesidad de obtener una licencia; o entidades que deben registrarse únicamente como persona jurídica;
- entidades sin ánimo de lucro o entidades con fines lucrativos;
- entidades privadas o públicas;
- prestamistas cuya actividad principal es el microcrédito o prestamistas para los que esta actividad constituye una parte relativamente reducida de su cartera comercial.

Los prestamistas pueden también diferenciarse en función de las categorías de sus prestatarios: con frecuencia son entidades no bancarias las que conceden microcréditos a hogares pobres, mientras que los microcréditos destinados a microempresas y pequeñas empresas proceden principalmente de los bancos. Asimismo, se diferencian en función de los productos y servicios que pueden legalmente ofrecer, de si están sujetos o no a supervisión prudencial, y de la forma de financiar sus operaciones administrativas y comerciales.

Esta diversidad guarda relación con el entorno reglamentario de cada país (véase la sección 3). Algunos Estados miembros de la Unión Europea tienen un monopolio bancario, lo que significa que las actividades de préstamo están reservadas exclusivamente a las entidades bancarias. Por el contrario, en otros Estados miembros se autoriza a entidades no bancarias a conceder microcréditos. Existen también excepciones en virtud de las cuales se autoriza a determinadas entidades no bancarias a conceder microcréditos, a pesar del monopolio bancario. Cabe señalar que la legislación bancaria de la UE solo prohíbe a los proveedores de microcréditos no bancarios la recepción de depósitos.

2.2.2. Las entidades bancarias desempeñan un papel clave en la UE, aunque muchas veces el microcrédito constituye para ellas una actividad secundaria

El sistema bancario es un importante proveedor institucional de microcrédito en la UE a través de las cajas de ahorros, las cooperativas y los bancos comerciales. Todos

ellos pueden distribuirse en cuatro grandes grupos, en función de su modelo de negocio:

- bancos con actividades de microcrédito regulares, que disponen de departamentos de préstamo especializados;
- bancos que conceden microcréditos a través de fundaciones separadas;
- bancos asociados a entidades financieras públicas que definen la política crediticia y asumen todo el riesgo de los préstamos (con arreglo a determinadas condiciones), mientras que los bancos siguen siendo responsables de la decisión de conceder el crédito;
- bancos con participación indirecta en el microcrédito, a través de préstamos, créditos y líneas de liquidez mayoristas a entidades financieras especializadas en microcréditos.

Aunque solo sea una actividad secundaria para la mayoría de estas entidades bancarias, el microcrédito suele considerarse una oportunidad de participar en el desarrollo de empresas y clientes que podrían ser rentables en el futuro. Las ventas cruzadas (en las que la concesión de un préstamo ofrece a los bancos la posibilidad de vender otros servicios a los prestatarios) pueden así contribuir a aumentar la rentabilidad de la financiación del microcrédito. Los bancos pueden también estar motivados por los beneficios potenciales de colaborar con organismos públicos en el marco de asociaciones público-privadas.

2.2.3. Las entidades no bancarias que se dedican principalmente a conceder microcréditos son otros proveedores importantes

En la mayoría de los Estados miembros, son entidades no bancarias las que llevan a cabo la mayor parte de la actividad de concesión de microcréditos. Los actuales modelos institucionales no bancarios comprenden desde organizaciones no gubernamentales, asociaciones sin ánimo de lucro, organizaciones de beneficencia, fondos fiduciarios y fundaciones, hasta cooperativas de crédito e instituciones religiosas. De conformidad con la legislación bancaria de la UE, salvo pocas excepciones, las entidades no bancarias no pueden aceptar depósitos del público, quedando reservada esta actividad a las entidades bancarias autorizadas y supervisadas. Estas entidades no bancarias tienen como actividad principal la concesión de microcréditos a grupos en situación de exclusión social o económica.

Con el tiempo, algunas de estas organizaciones de microcrédito no bancarias se convierten en empresas con fines lucrativos similares a las entidades bancarias reguladas. Esta transformación institucional obedece a menudo a la necesidad de obtener más capital y al deseo de ampliar la oferta de servicios, como la recepción de depósitos.

En algunos Estados miembros, se han establecido asociaciones entre organizaciones sin ánimo de lucro y entidades bancarias o públicas. Las primeras llevan a cabo una selección informal de los solicitantes de financiación y les ofrecen apoyo después de la concesión de los créditos, mientras que las segundas se encargan de la financiación de los créditos.

2.2.4. El sector público es uno de los participantes más influyentes en el mercado del microcrédito

A pesar de la dificultad de medir el tamaño del sector del microcrédito, uno de los participantes más influyentes en la UE es el sector público, que ofrece a las entidades bancarias y no bancarias el apoyo necesario para colmar las lagunas o subsanar las deficiencias del mercado del microcrédito. Este apoyo se proporciona a nivel nacional, regional y europeo mediante una amplia gama de agentes públicos, desde bancos públicos hasta los Fondos Estructurales de la UE y otros regímenes públicos de garantía, préstamo o capital.

La política de la UE otorga gran prioridad a los microcréditos que permiten a las entidades recibir financiación procedente de varias fuentes europeas, como el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Europeo de Inversiones, los Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las PYME (programa JEREMIE, financiado por los Fondos Estructurales), el Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC) y el instrumento europeo de microfinanciación Progress (Microfinanciación Progress). El objetivo de estos programas de la UE es animar a las entidades financieras a conceder microcréditos. Otros programas de la UE ayudan también a los proveedores de microcréditos a mejorar su gobernanza, reducir los riesgos y compensar parcialmente los elevados costes administrativos inherentes al microcrédito a través de avales y apoyo técnico, por ejemplo la acción conjunta en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa (JASMINE), que se centra principalmente en el refuerzo de las capacidades de las entidades no bancarias proveedoras de microcréditos.

A nivel nacional y regional, se han adoptado diversas medidas para fomentar la financiación del microcrédito y compartir parcialmente los riesgos con los proveedores de microcréditos mediante regímenes de garantía. También existen programas públicos que ofrecen apoyo financiero directo a los proveedores y beneficiarios de microcréditos. Cuando existen bancos públicos, suelen ser los principales proveedores de fondos para las actividades de microcrédito.

3. SUPERVISIÓN PRUDENCIAL DE LAS ACTIVIDADES DE MICROCRÉDITO EN LA UE DERIVADA DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2006/48/CE

3.1. Gran parte de los proveedores de microcréditos están exentos de la aplicación de los requisitos prudenciales establecidos en la Directiva 2006/48/CE

La variedad de formas institucionales adoptadas por los proveedores de microcréditos se refleja en la diversidad de marcos reglamentarios que se les aplican en la UE. En general, solo los proveedores de microcréditos que operan al amparo de la legislación bancaria europea están obligados a cumplir los requisitos de la Directiva 2006/48/CE. La actividad de recibir depósitos u otros fondos reembolsables del público y, al mismo tiempo, conceder créditos por cuenta propia, de conformidad con la definición de entidad de crédito establecida en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/48/CE, es lo que determina la aplicación de la legislación bancaria europea a una entidad. Ello significa que los proveedores de microcréditos que no reciben depósitos no están obligados a obtener una autorización bancaria ni a cumplir los requisitos prudenciales de la Directiva 2006/48/CE, a

menos que los Estados miembros apliquen un enfoque más estricto según el cual únicamente puedan conceder microcréditos las entidades bancarias autorizadas.

Por otra parte, aunque la Directiva 2006/48/CE armoniza en cierta medida la legislación prudencial relativa a las entidades bancarias, el enfoque normativo aplicado por las entidades no bancarias al microcrédito varía considerablemente de un país a otro. En la mayoría de los Estados miembros, no existen normas específicas relativas a estas entidades no bancarias, que están incluidas en el ámbito de aplicación del Derecho de sociedades generalmente aplicable, mientras que la legislación nacional puede establecer marcos reglamentarios específicos para la oferta de microcréditos, como es el caso, por ejemplo, en Italia.

Esta situación tiene dos consecuencias:

- entidades con actividades similares no están sujetas a las mismas obligaciones reglamentarias en la UE; y
- la Directiva 2006/48/CE podría no ser tan penalizadora para el microcrédito como habría cabido esperar, habida cuenta de su limitado ámbito de aplicación.

3.2. Varios factores tienden a mitigar el impacto de los requisitos prudenciales previstos en la Directiva 2006/48/CE en las actividades de microcrédito, si bien esta puede implicar algunas cargas

3.2.1. *La Directiva 2006/48/CE no tiene en cuenta la naturaleza específica del microcrédito*

La naturaleza específica del microcrédito no se tiene en cuenta en la legislación bancaria de la UE. El microcrédito se considera una actividad de préstamo ordinaria y está regulada por las normas aplicables a la financiación y la concesión de préstamos. Es lo que ocurre con la Directiva 2006/48/CE, que no hace referencia alguna a normas prudenciales específicas para el microcrédito. Ello significa que no existen ni excepciones que permitan a los bancos eximir sus actividades de microcrédito de los requisitos prudenciales, ni normas específicas que suavicen los requisitos prudenciales en comparación con los aplicados a otras actividades bancarias.

3.2.2. *El acceso a sistemas públicos de garantía permite a los proveedores de microcréditos reducir de forma significativa el nivel de fondos propios requerido para cubrir el riesgo de crédito a que están expuestos*

Los microcréditos pueden implicar un elevado riesgo de crédito –que es el riesgo de incumplimiento del prestatario antes de que reembolse el principal y los intereses con arreglo al contrato de préstamo– debido a un posible sobreendeudamiento del prestatario y a la falta de las garantías exigidas tradicionalmente por los bancos. Este riesgo de crédito puede subestimarse debido a la asimetría de la información.

La Directiva 2006/48/CE obliga a las entidades bancarias que conceden microcréditos a mantener un nivel mínimo de fondos propios para cubrir este riesgo de crédito, a fin de garantizar su solvencia en caso de incumplimiento de los prestatarios. En virtud de esa Directiva, las entidades bancarias pueden calcular el capital mínimo mediante diferentes métodos cuyo grado de complejidad varía, a

saber, el método estándar y el método basado en calificaciones internas. Con arreglo al método estándar, que es el método más sencillo y habitual aplicado por las pequeñas entidades bancarias, el nivel mínimo de fondos propios se determina en función del riesgo del microcrédito. Este riesgo se mide en términos de ponderaciones (es decir, cuanto mayor es el riesgo del préstamo para el banco, más elevada es la ponderación del riesgo). En el método estándar, se atribuye a los microcréditos una ponderación del 75 %⁴ a partir del momento en que la correlación entre los microcréditos es escasa⁵.

Los bancos están obligados a mantener capital de nivel 1 equivalente, como mínimo, al 4 % del importe de los microcréditos ponderado por riesgo y un capital total equivalente, como mínimo, al 8 %, lo que significa que si el valor del micropréstamo es de 10 000 EUR, el total de fondos propios deberá ascender como mínimo a 600 EUR (6 % del valor del préstamo, tras aplicar la ponderación del 75 %). No obstante, en la mayoría de los Estados miembros, los poderes públicos locales, regionales o nacionales han implantado sistemas de garantía de crédito que asumen algunos de los riesgos soportados por los proveedores de microcréditos. Estos sistemas suelen fijar la cantidad máxima que puede garantizarse, expresada en términos absolutos y/o en porcentaje del importe prestado (generalmente entre el 60 % y el 80 % del préstamo). Tanto el método estándar como el basado en calificaciones internas permiten a las entidades bancarias atribuir la ponderación del riesgo del garante a la parte cubierta (mientras que la ponderación del riesgo del beneficiario del microcrédito se sigue asignando a la parte no cubierta). Puesto que estas garantías públicas tienen a menudo una ponderación de riesgo nula o del 20 %, el nivel mínimo de fondos propios que están obligadas a mantener las entidades bancarias proveedoras de microcréditos para cubrir el riesgo de crédito generado por los micropréstamos puede reducirse considerablemente. Los requisitos de capital en vigor no parecen, por tanto, penalizar la actividad de microcrédito, ya que el nivel de fondos propios puede ser muy inferior al 6 % de la cuantía del préstamo.

Las futuras normas prudenciales actualmente en fase de negociación (cuarta Directiva sobre los requisitos de capital/Reglamento sobre requisitos de capital, en lo sucesivo «DRC IV/RRC»), que sustituirán a la Directiva 2006/48/CE a partir de 2013, prevén un aumento global de los requisitos de capital y un refuerzo de la calidad del mismo. La finalidad de estas nuevas normas, que incorporan el Acuerdo de Basilea III a la legislación bancaria europea, es consolidar el sector bancario y la estabilidad financiera de la UE. Sin embargo, las PYME han expresado su inquietud por los efectos de estas nuevas normas⁶ en las condiciones de préstamo, dada la limitada disponibilidad de fuentes de financiación alternativas al canal bancario. Por este motivo, se ha introducido en la propuesta de DRC IV/RRC (artículo 485 del RRC) una disposición que obliga a la Comisión Europea a revisar los requisitos de capital para cubrir las exposiciones frente a PYME tres años después de la entrada en

⁴ De hecho, todas las exposiciones frente a pequeñas y medianas empresas, incluidos los microcréditos, reciben la misma ponderación de riesgo, con independencia del tamaño, la naturaleza (crédito o línea de liquidez, préstamo personal, etc.) y el perfil de riesgo de la contraparte.

⁵ El riesgo de una cartera de microcrédito debe ser inferior al riesgo medio ponderado de los microcréditos que la componen, en caso de que el número de préstamos sea significativo y el riesgo de crédito de estos préstamos no empeore y mejore simultáneamente.

⁶ En particular, el denominado colchón de conservación del capital (2,5 % de los activos ponderados en función del riesgo, además del actual requisito del 8 %), que deberá introducirse gradualmente entre 2016 y 2019.

vigor de la DRC IV/RRC. Mientras tanto, en julio de 2011, la Comisión Europea encargó a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) que analizara la idoneidad de las actuales ponderaciones de riesgo aplicables a los préstamos a las PYME⁷ y que evaluara el impacto i) de una posible reducción de estas ponderaciones de riesgo y ii) de un posible aumento del umbral por debajo del cual las exposiciones frente a las PYME pueden beneficiarse de estas ponderaciones de riesgo (de un millón de euros a cinco millones de euros).

En su informe, finalizado en octubre de 2012, la ABE advierte contra cualquier modificación permanente de las ponderaciones de riesgo o del umbral si no se dispone de datos adecuados que justifiquen una desviación del Acuerdo de Basilea. No obstante, la ABE propone medidas alternativas para facilitar las condiciones de préstamo a las PYME, por ejemplo: i) introducir una exención temporal de la obligación de disponer de un colchón de conservación de capital; ii) suavizar los requisitos de capital durante los períodos de dificultad económica; o iii) introducir una rebaja temporal de los requisitos de capital, sin modificar las ponderaciones de riesgo. Sin prejuzgar el resultado del proceso de negociación sobre la propuesta de DRC IV/RRC, cualquiera de las medidas que se proponen sería también beneficiosa para los proveedores de microcréditos, puesto que los microcréditos se tratan de una forma comparable a los préstamos a las PYME.

3.2.3. La mayoría de los microcréditos pueden quedar exentos del límite aplicable a los grandes riesgos destinado a reducir el riesgo de concentración

Habida cuenta de su pequeño volumen, en teoría no hay ningún préstamo cuyo valor exceda del 25 % de los fondos propios reglamentarios de las entidades bancarias proveedoras de microcréditos (límite de riesgo de concentración). No obstante, cuando los micropréstamos están garantizados por la misma contraparte, como una Administración central o una autoridad local, la parte de los préstamos garantizados podría considerarse una exposición frente al garante y no frente al prestatario, lo que podría conducir a un incumplimiento del límite del 25 %. La exposición frente al garante público puede, sin embargo, quedar exenta de la aplicación del límite aplicable a grandes riesgos.

3.2.4. Los requisitos de la Directiva en términos de gestión de riesgos ayudan a las entidades bancarias proveedoras de microcréditos a atenuar sus riesgos

La Directiva 2006/48/CE obliga a las entidades bancarias que conceden microcréditos a disponer de sistemas globales de gestión de riesgos, a fin de identificar, medir, seguir y controlar todos sus riesgos. Tal requisito ayuda a estas entidades a reforzar su marco de control interno y a desarrollar competencias y estrategias eficaces de gestión del riesgo, lo que, a su vez, puede reforzar su credibilidad y rentabilidad, y mejorar al mismo tiempo la estabilidad financiera del sector del microcrédito. El desarrollo de regímenes de control interno eficientes también reduce su exposición a los riesgos de crédito, al blanqueo de capitales y al fraude de sus empleados.

⁷

Las ponderaciones de riesgo no se modifican en la propuesta de DRC IV/RRC.

3.2.5. *La Directiva 2006/48/CE obliga a las entidades bancarias proveedoras de microcréditos a cumplir normas prudenciales para atenuar el riesgo de liquidez*

En lo que respecta a los activos, las entidades bancarias que conceden microcréditos pueden carecer de una reserva de activos líquidos de alta calidad y libres de cargas que les permita afrontar una crisis de liquidez, dado que los microcréditos suelen ser ilíquidos y difíciles de transformar en instrumentos líquidos (mediante la emisión de bonos garantizados o titulización). En términos de pasivo, las entidades receptoras de depósitos pueden verse enfrentadas a una retirada masiva de depósitos, especialmente si no tienen acceso a fuentes estables de liquidez procedentes de otras entidades bancarias, públicas o internacionales.

En virtud de la Directiva 2006/48/CE, las entidades bancarias, incluidas las que proporcionan microcréditos, deben establecer estrategias, políticas y procedimientos sólidos para la identificación, medición, gestión y seguimiento del riesgo de liquidez, sobre una base intradía, así como planes de emergencia para hacer frente a problemas de liquidez.

3.2.6. *La Directiva 2006/48/CE puede implicar una gran carga administrativa, lo que podría reducir el atractivo del microcrédito como actividad bancaria, pero en cambio reforzar la confianza de los inversores financieros en los proveedores de microcréditos*

La aplicación de los requisitos prudenciales previstos en la Directiva 2006/48/CE podría resultar desproporcionadamente costosa tanto para las autoridades de supervisión como para las entidades bancarias que conceden microcréditos, sobre todo si estas últimas no plantean riesgos graves para el conjunto del sistema bancario y de pago. Cuando se miden como porcentaje del total de activos, cuanto más pequeñas son estas entidades, mayores pueden ser los costes derivados de la aplicación de los requisitos prudenciales. Esto puede rebajar la rentabilidad del microcrédito y reducir su atractivo como actividad bancaria. Sin embargo, algunos requisitos prudenciales, en particular los relacionados con la presentación de informes, el proceso de evaluación del riesgo y la adecuación del capital, pueden adaptarse al menor tamaño y complejidad de estas entidades, lo que contribuye a aligerar su carga administrativa.

Aunque las instituciones de microcrédito no tienen un impacto sistémico importante en términos de estabilidad financiera, la quiebra de cualquiera de ellas podría afectar a la credibilidad de las demás entidades bancarias proveedoras de microcréditos. La menor probabilidad de incumplimiento de estas empresas gracias a la Directiva debe por tanto acogerse con satisfacción. Por otro lado, los requisitos prudenciales del sector bancario pueden reforzar la confianza de los inversores financieros en los proveedores de microcréditos, como destino seguro de los fondos de inversión. Esta confianza puede ayudar a las instituciones de microcrédito a atraer más fondos a largo plazo que les permitan operar a mayor escala y ofrecer a sus clientes una gama más amplia de servicios.

4. CONCLUSIONES

La Comisión Europea reconoce la necesidad de fomentar la oferta de microcréditos y el desarrollo de los proveedores de microcréditos. Cabe recordar que la Comisión

Europea es muy activa en este ámbito, especialmente con las iniciativas JEREMIE y JASMINE y el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress, que se puso en marcha en 2010 con objeto de aumentar la disponibilidad de microcrédito para reducir el desempleo de los jóvenes y ayudarles a crear o desarrollar empresas.

En este contexto, la Comisión Europea y una serie de autoridades públicas nacionales consideran que los requisitos prudenciales establecidos en la Directiva 2006/48/CE no entorpecen el desarrollo de las actividades de microcrédito. Tal como se ha señalado anteriormente en el presente informe, esas normas prudenciales no parecen penalizar el microcrédito en la UE tanto como habría cabido esperar, por lo que no es necesario adaptarlas a las características específicas de las actividades de microcrédito. Además, el microcrédito reúne a una amplia gama de agentes que no están sujetos a leyes o normas similares y se trata de formas muy diversas en los diferentes Estados miembros, dependiendo del marco político y legislativo en vigor. Esta situación heterogénea, unida a la ausencia de una definición de microcrédito coherente y de uso generalizado, obliga a analizar detenidamente cualquier acción destinada a modificar el marco reglamentario y prudencial, a fin de asegurarse de que fomenta realmente las actividades de microcrédito.

Asimismo, se podría sostener que no es necesario reformar los requisitos prudenciales si se considera que en el desarrollo de los microcréditos influyen en gran medida factores no prudenciales. Ello no quiere decir que las normas prudenciales no tengan ninguna incidencia en el desarrollo de estas actividades, sino que los factores prudenciales no son determinantes en el desarrollo del microcrédito; las reformas del marco prudencial no son por tanto indispensables. En cambio, podrían emprenderse reformas en otros ámbitos. Por ejemplo, una manera de impulsar la oferta de microcrédito podría ser creando un entorno general más favorable para las instituciones especializadas en el microcrédito, facilitando su acceso a los recursos financieros. Para ello podría ampliarse la oferta de garantías de préstamos, impulsarse una cooperación más estrecha entre las entidades bancarias y no bancarias y reforzarse la transparencia financiera.

Con este objetivo, la elaboración de códigos de conducta voluntarios, del tipo de los publicados por el propio sector del microcrédito en los últimos años o, más recientemente, por la Comisión Europea⁸, puede ayudar a aumentar el reconocimiento y la credibilidad de los proveedores de microcréditos que los suscriban. La revisión de los aspectos relativos a la protección de los consumidores, que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/48/CE, y la adopción de las mejoras adecuadas, también pueden tener efectos positivos en las actividades de microcrédito.

Por último, una mayor atención al marco institucional de los trabajadores autónomos y las microempresas podría aumentar sus posibilidades de éxito y la rentabilidad de los microcréditos. Asimismo, podrían impulsarse medidas destinadas a simplificar los regímenes jurídico y administrativo o a facilitar la transición del desempleo o la asistencia social al trabajo independiente.

⁸

En octubre de 2011, la Comisión Europea publicó un Código de conducta general para la provisión de microcréditos en la UE, elaborado conjuntamente con los proveedores de microcréditos, los bancos y sus respectivas organizaciones profesionales nacionales y europeas, los reguladores, los medios académicos y las agencias de calificación crediticia.