

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.11.2007
COM(2007) 708 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

**Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do
crescimento e do emprego**

ÍNDICE

1.	Porquê uma iniciativa neste domínio?	3
2.	Comprovado afastamento entre a oferta e a procura de microcrédito na Europa	4
3.	Para uma iniciativa europeia de incentivo ao microcrédito	5
3.1.	Eixo 1: Melhorar o quadro jurídico e institucional nos Estados-Membros	6
3.2.	Eixo 2: Continuar a criação de um clima mais favorável ao espírito empresarial	9
3.3.	Eixo 3: Promover a divulgação das melhores práticas.....	10
3.4.	Eixo 4: Facultar capital financeiro adicional para novas IDMF não bancárias	11
4.	Comunicação e avaliação	12
5.	Conclusão.....	12
6.	Annexes.....	13
6.1.	ANNEX 1: About micro-credit.....	13
6.2.	ANNEX 2: The market pyramid	15
6.3.	ANNEX 3: Review of Community initiatives on micro-credit	15
6.4.	ANNEX 4: Estimated demand for micro-credit in the EU	19
6.5.	ANNEX 5: Supply of micro-credit in Europe.....	21
6.6.	ANNEX 6: The segmentation of the micro-credit market	23
6.7.	ANNEX 7: Providing mentoring and business support	25
6.8.	ANNEX 8: Comments on financial institutions delivering micro-credit.....	27
6.9.	ANNEX 9: A possible scheme for the Micro-fund.....	29
6.10.	ANNEX 10: A multidimensional Evaluation Scoreboard	31

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego

1. PORQUÊ UMA INICIATIVA NESTE DOMÍNIO?

Conquanto assuma muitas formas e desempenhe diferentes papéis nos Estados-Membros e nas regiões da União Europeia, o microcrédito é frequentemente utilizado como uma maneira de fomentar o crescimento do trabalho por conta própria, bem como a formação e o desenvolvimento de microempresas. Em muitos casos, essa situação está ligada a medidas tendentes a favorecer a transição entre o desemprego e o trabalho por conta própria. Assim, o microcrédito pode desempenhar um papel importante na realização da estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego e na promoção da inclusão social, de acordo com o recente destaque dado à «flexissegurança»¹ (combinação de flexibilidade com segurança social)².

Embora em muitos Estados-Membros e regiões exista um activo sector de microcrédito e algumas medidas tenham sido tomadas a nível comunitário para reforçar o seu crescimento, é evidente que muito mais pode ser feito. Na sua comunicação de 2006 sobre o financiamento das PME, a Comissão chamou a atenção para um dos obstáculos ao desenvolvimento do microcrédito, convidando os Estados-Membros a:

*«garantir que a legislação nacional facilita a disponibilização de microcréditos (empréstimos inferiores a 25 000 euros). Os empréstimos deste tipo constituem um importante meio de fomento da actividade empresarial através de uma actividade independente ou de microempresas, em especial para as mulheres e as minorias étnicas. Este instrumento favorece não só a competitividade e o espírito empresarial, como também a inclusão social»*³.

A presente comunicação propõe algumas maneiras de eliminar estes e outros obstáculos ou de minimizar a sua importância. Concretamente, propõe o seguinte:

Primeiro, convida os Estados-Membros a adaptar, segundo o caso, os quadros institucionais, legais e comerciais nacionais necessários para promover um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do microcrédito. A Comissão está disposta a ajudar os Estados-Membros na definição dos seus objectivos e a estabelecer um inventário das boas práticas regulamentares.

¹ COM(2007)359 - «Para a definição de princípios comuns de flexigurança»

² O presente documento não trata questões «de inclusão financeira» ou de «microfinanciamento». Estes conceitos mais amplos abarcam outros serviços financeiros tais como poupanças, microseguros ou transferências.

³ COM(2006)349 - 29/06/2006 - p.7 - Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Financiar o crescimento das PME – Promover a mais valia europeia.

Em segundo lugar, propõe a criação de um novo serviço com pessoal especializado para disponibilizar:

- assistência técnica e apoio geral à consolidação e ao desenvolvimento de instituições de microfinança (IDMF) não-bancárias nos Estados-Membros e nas regiões;
- informação e publicidade em relação a esta iniciativa nos Estados-Membros, regiões, bancos e IDMF em geral. Tal incluiria a publicação de brochuras, organização de conferências e seminários, visitas de intercâmbio, etc.;
- manuais, guias e software técnicos destinados a ajudar as IDMF a adoptar as melhores práticas, com o auxílio de centros especializados; propostas de linhas de orientação destinadas à criação e gestão das IDMF, etc.;
- mais acesso ao financiamento para as «IDMF modelo», pela disponibilização de recursos financeiros (capital de lançamento), em conjunto com assistência técnica.

O apoio financeiro a este novo serviço proviria do orçamento para assistência técnica dos Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER) geridos pela Comissão Europeia. Em virtude do interesse expresso pelo Fundo Europeu de Investimento neste campo, o serviço poderia ser gerido no âmbito do Fundo, visto este ser igualmente responsável pela iniciativa JEREMIE de apoio ao financiamento das PME.

2. COMPROVADO AFASTAMENTO ENTRE A OFERTA E A PROCURA DE MICROCRÉDITO NA EUROPA

Regra geral, o microcrédito na Europa destina-se a dois grupos: as «microempresas», definidas como empresas que empregam menos de 10 pessoas (equivalendo a cerca de 91% do total das empresas europeias) e as «pessoas desfavorecidas» (desempregados ou inactivos, socialmente assistidos, imigrantes, etc.) que gostariam de trabalhar por conta própria mas não têm acesso aos serviços bancários tradicionais. O microcrédito reveste-se de particular importância nas áreas rurais, onde pode desempenhar um papel económica e socialmente importante na integração das minorias étnicas e dos imigrantes. O anexo 2 apresenta uma panorâmica da distribuição do mercado.

Durante as últimas décadas, a UE evoluiu de uma economia dominada por grandes empresas industriais para uma maior presença das pequenas empresas, incluindo empresas unipessoais, maioritariamente no sector dos serviços. Esta tendência provocou o aumento da procura de microcrédito. Por exemplo, embora apenas 16% da população activa europeia trabalhem por conta própria, 45% dos europeus dizem agora que prefeririam ser independentes em vez de assalariados⁴. No contexto da UE, a procura potencial de microcrédito que poderia ser concedido pelas instituições financeiras não bancárias para criação de novas empresas poderia totalizar mais de meio milhão de novos clientes⁵. Este número poderia crescer significativamente nos próximos anos, dada a procura potencial, a reciclagem de microempréstimos e o impacto positivo que a iniciativa de microcrédito proposta deverá ter.

⁴ Eurobarómetro de 6/2004.

⁵ O cálculo, baseado em números do Eurostat, é apresentado no anexo 4.

Avaliar a disponibilidade ou a oferta de microcrédito nos Estados-Membros parece ser bastante difícil. Em termos de importância dos empréstimos individuais, as estimativas sugerem que o microempréstimo típico na Europa ronda os 7000–8000 euros. Os estudos conduzidos pelo Centro de Microfinança para a Europa Central e Oriental (CMF), nos Estados-Membros da UE da Europa Central e Oriental, e pela Rede Europeia de Microfinança (REM) em toda a EU facultam informação sobre o volume dos empréstimos. Os próprios bancos não mantêm estatísticas específicas sobre o microcrédito, e os dados de que dispõem podem ser ambíguos, na medida em que alguns empréstimos estão classificados como crédito pessoal, enquanto outros fazem parte de uma categoria mais alargada de empréstimos às PME ou, em alguns países, são combinados com empréstimos à agricultura. As cooperativas de poupança e de crédito, que estão muito desenvolvidas na Europa Central e Oriental, e as cooperativas de crédito mútuo, no Reino Unido e na Irlanda, emprestam essencialmente a particulares e não fazem distinção entre o empréstimo que é utilizado como microcrédito às empresas, por exemplo, e o que se destina ao consumo privado⁶.

Regra geral, o microcrédito está a desenvolver-se em muitos dos novos Estados-Membros, podendo distinguir-se uma tendência semelhante, nos últimos anos, na UE 15. Contudo, muito permanece por fazer para explorar plenamente estas possibilidades⁷, nomeadamente à luz da procura potencial referida anteriormente.

3. PARA UMA INICIATIVA EUROPEIA DE INCENTIVO AO MICROCRÉDITO

Uma análise aprofundada da dinâmica da oferta e da procura no domínio do microcrédito revela que as operações de microcrédito precisam de ser abordadas de um ponto de vista legal e de um quadro de apoio mais amplos, porque os sistemas financeiro, laboral e de segurança social estão interligados. Embora o conceito de microcrédito não seja novo, é importante notar que é considerado de maneira diferente nos Estados-Membros da União, em função do enquadramento político e legislativo. A UE e os Estados-Membros já adoptaram medidas a favor do microcrédito mas que, devido ao seu cariz bastante específico, por vezes só podem ser aplicadas localmente.

O microcrédito adopta uma abordagem financeira do desenvolvimento das empresas, de modo a que os custos de capital, os riscos e as despesas operacionais estejam apropriadamente cobertos, assegurando a sustentabilidade das instituições e dos serviços fornecidos. Contudo, o acesso das micro-empresas e dos potenciais trabalhadores por conta própria ao financiamento continua a ser um problema, e é reconhecido como tal. O Conselho e a Comissão Europeia, em parceria com as autoridades nacionais, deram início a um conjunto de acções, como referido no anexo 3.

Estas medidas só por si, mesmo em conjunto com os esforços de certos Estados-Membros, não deverão bastar para aumentar a oferta de microcrédito à escala suficiente e à velocidade desejada, se não forem acompanhadas de acções específicas e globais, concebidas pelas autoridades a nível nacional e comunitário. Apesar de estarem cada vez mais conscientes do potencial do mercado do microcrédito, os bancos limitam as suas incursões neste domínio (directamente ou, mais frequentemente, em parceria com instituições não bancárias) aos casos

⁶ Ver anexo 5.

⁷ Por exemplo, segundo a análise do desenvolvimento do mercado, realizada pelo CMF na Polónia, para o FEI, só 15% das microempresas recorrem ao microcrédito. A lacuna do sector da oferta totaliza neste país cerca de dois milhões de clientes potenciais.

em que são incentivados a fazê-lo graças a mecanismos de apoio público (o programa PHARE da UE, o Fundo Europeu de Investimento (FEI) e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), por exemplo).

Há, assim, possibilidades de intervir mais neste domínio, continuando o trabalho realizado a nível comunitário e aproveitando o trabalho e a colaboração desenvolvidos entre bancos e outras IDMF. A iniciativa proposta subdivide-se em quatro eixos diferentes:

- (1) Melhorar o quadro jurídico e institucional nos Estados-Membros;
- (2) Continuar a criação de um clima ainda mais favorável ao espírito empresarial;
- (3) Promover a divulgação de melhores práticas, incluindo a formação;
- (4) Facultar capital financeiro adicional às instituições de microcrédito.

Dado que os bancos, em geral, já financiam as microempresas existentes e a criação de novas empresas tradicionais, o presente documento centra-se no segmento mais difícil do mercado, que é constituído por todos aqueles que não têm acesso a bancos⁸. Note-se, contudo, que qualquer melhoria no enquadramento institucional e na divulgação das melhores práticas será benéfica para ambos os segmentos.

3.1. Eixo 1: Melhorar o quadro jurídico e institucional nos Estados-Membros

O quadro institucional nos Estados-Membros é muitas vezes pouco adequado ao desenvolvimento do microcrédito. Precisamente por o microcrédito não ser especificamente objecto da legislação comunitária ou nacional é que as estatísticas sobre microcrédito estão pouco desenvolvidas.

No entanto, a exploração do potencial de crescimento presente no microcrédito não exige um investimento importante dos limitados recursos públicos. Pelo contrário, uma das vantagens do microcrédito é a capacidade de ser auto-suficiente a longo prazo. O que, em geral, é necessário é desenvolver um conjunto de acções destinadas a melhorar o que pode ser descrito em termos latos como o enquadramento jurídico e institucional do microcrédito.

Em seguida destacam-se sete áreas que podem ser melhoradas a nível nacional, citando sempre que possível exemplos de melhores práticas.

Criar um ambiente favorável ao desenvolvimento das instituições de microfinança (IDMF) e que englobe todos os segmentos da clientela

Dado o número e a diversidade dos clientes potenciais, todos os tipos de IDMF, bancárias ou não, deveriam ter fácil acesso aos recursos financeiros para poderem desenvolver o microcrédito. Tal pressupõe que os bancos sejam incentivados a desenvolver operações de microcrédito. Este desenvolvimento poderia ser alcançado de modo mais amplo pelo aumento da prestação de garantias de empréstimo e, em função do desenvolvimento das carteiras, pela titularização. Pressupõe-se igualmente que as cooperativas de crédito ou instituições semelhantes envolvidas em operações de microcrédito mantenham ou obtenham autorização

⁸ Os que carecem de fiadores, emprego estável e comprovativos de anteriores empréstimos bancários.

para angariar a poupança e tenham o direito de financiar actividades geradoras de rendimentos.

Vale a pena mencionar que a Comissão, em colaboração com os Estados-Membros e o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB), gere um sistema com base na Internet⁹, referido como «grupo para a transposição da directiva sobre os requisitos de capital», onde o grande público pode colocar perguntas em relação à directiva. Nesse sítio da Internet é igualmente possível apresentar pedidos de esclarecimento sobre o microcrédito à luz da referida directiva.

Contribuir para a sustentabilidade do microcrédito através da flexibilização dos limites máximos das taxas de juro das operações de microcrédito

A par de medidas específicas destinadas às diferentes categorias de intermediários, há medidas comuns a todas as instituições e todos os programas de microcrédito. Uma delas é a flexibilização dos limites máximos das taxas de juro dos empréstimos às empresas, que impedem qualquer possibilidade de cobrir os custos do microcrédito. Deve sublinhar-se que, dado os pequenos montantes e a curta duração dos empréstimos, o valor absoluto dos juros é pequeno, mesmo com uma taxa elevada. O acesso simples ao crédito é o factor mais importante para os microempresários, na Europa e em qualquer outro lugar. Nos Estados-Membros onde são aplicados limites máximos às taxas de juro, é conveniente fixá-los a um nível suficientemente elevado para permitir às instituições de crédito cobrir os custos, e avaliar ao mesmo tempo o seu impacto económico e social regularmente, como se faz na Irlanda, por exemplo, para não pôr em risco a segurança dos mutuários. Na Alemanha, as taxas de juro num dado sector não podem exceder o dobro da taxa média ou ultrapassá-la em mais de 12 pontos¹⁰.

Permitir o acesso das IDMF às bases de dados sobre os mutuários e facilitar-lhes a avaliação dos riscos

Entre outras medidas gerais, o acesso aos registos dos serviços de informação sobre crédito relativos aos casos de incumprimento dos mutuários é importante para todas as instituições de microcrédito, incluindo as não bancárias. Em certos países, nomeadamente no Reino Unido, as instituições financeiras para o desenvolvimento dos municípios (CDFI) são incentivadas a fornecer dados a estes gabinetes. Noutros, nomeadamente em França, estes registos são guardados pelo banco central e as instituições de microcrédito reconhecidas ainda não têm acesso a eles.

Se as bases de dados sobre incumprimentos e perdas no domínio do microcrédito (a nível individual, empresarial e das IDMF) em toda a UE forem utilizadas em conjunto com as ferramentas de avaliação das melhores práticas existentes no sector, essas bases podem ajudar as instituições de crédito a desenvolver operações de microfinança. Tais ferramentas, utilizadas pelos bancos que praticam uma abordagem mais sofisticada relativamente aos riscos de crédito, permitir-lhes-iam beneficiar inteiramente das disposições previstas na directiva sobre requisitos de capital¹¹. Os intervenientes no mercado são quem melhor poderia desenvolver essas bases de dados.

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/transposition_en.htm

¹⁰ Ver anexo 8.

¹¹ Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE.

É importante mencionar que o capital social exigido pode ser limitado por garantias de empréstimo e, à medida que as carteiras se desenvolvem ou se combinam entre si, pela titularização.

Reduzir os custos de funcionamento pela aplicação de regimes fiscais favoráveis

Para este sector emergente, são igualmente importantes regimes fiscais mais favoráveis, quer consistam em isenções fiscais para as IDMF ou em reduções de impostos aplicáveis a particulares ou empresas que invistam nas suas actividades ou intervenham por meio de subvenções. No Reino Unido, ao abrigo do regime fiscal preferencial aplicável ao desenvolvimento dos municípios, tanto os particulares como as empresas podem deduzir do rendimento tributável, durante cinco anos, 25% dos investimentos efectuados sob forma de empréstimos, títulos ou capital de risco. Em França, a lei sobre o mecenato permite uma dedução fiscal de 66% sobre as doações até ao limite máximo de 20% do rendimento tributável dos particulares e, no caso das empresas, uma dedução de 60% dos pagamentos até ao limite máximo de 0,5% do respectivo volume de negócios.

Adaptar a regulamentação e supervisão nacionais à especificidade da microfinança

Ao abrigo de legislação da UE¹², as IDMF são abrangidas pela regulamentação prudencial comunitária e supervisionadas em conformidade, quando recebem depósitos e outros fundos reembolsáveis do público. Se as IDMF não receberem depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público e não forem objecto de consolidação prudencial por uma instituição de crédito, a directiva sobre os requisitos de capital não as obriga a obedecer a regras harmonizadas específicas sobre capital social. Sempre que os Estados-Membros apliquem regras prudenciais a instituições que não recebem depósitos de clientes, é importante que qualquer regulamentação e supervisão futuras sejam proporcionais ao seu custo e aos riscos representados pelas IDMF, de forma a não travar a oferta de microcrédito e o crescimento de IDMF especializadas.

Assegurar que as regras do mercado único se aplicam ao microcrédito

Na Europa, a harmonização regulamentar permite que bancos autorizados num determinado Estado-Membro da UE possam operar noutra parte da União por intermédio da prestação de serviços transfronteiriços ou através do estabelecimento de sucursais. Vale a pena examinar até que ponto e em que condições os fornecedores de microcrédito que não sejam instituições de crédito, na aceção do direito comunitário, poderiam usufruir de direitos semelhantes.

Integrar o microcrédito nas normas regulamentares e contabilísticas

A experiência, nomeadamente na Roménia, mostra que a regulamentação excessiva pode ter um impacto negativo no desenvolvimento do microcrédito, se limitar a flexibilidade do seu funcionamento ou se impuser encargos elevados aos mutuantes. Este risco pode ser reduzido mediante a elaboração de um inventário prévio das melhores práticas e mediante a adaptação do quadro legislativo proposto à realidade das operações de microcrédito nacionais. Uma maneira de aumentar a visibilidade do microcrédito a longo prazo seria classificá-lo como tal na prática bancária e nas novas normas contabilísticas (IFRS).

¹² Artigo 4.º da Directiva 2006/48/CE.

3.2. Eixo 2: Continuar a criação de um clima mais favorável ao espírito empresarial

A transição da Europa para uma economia baseada no conhecimento, nos serviços e nas novas tecnologias, de acordo com a estratégia de Lisboa renovada de 2005, poderia ser acelerada se fosse prestada maior atenção a três factores em torno dos quais se articula a relação entre a criação de empresas e o microcrédito, a três níveis: adaptar o quadro institucional às microempresas; facilitar a transição do desemprego para a criação de uma microempresa; dar assistência técnica aos microempresários.

Tornar o quadro institucional mais propício à actividade por conta própria e às microempresas

As políticas de emprego precisam cada vez mais de assegurar a igualdade de tratamento dos trabalhadores por conta própria e dos assalariados. Reconhecer a actividade por conta própria e as microempresas exige um programa de publicidade e sensibilização em escolas, universidades e agências de emprego, dirigido à opinião pública em geral. Exige medidas tendentes a baixar as barreiras legais, fiscais e administrativas, como a isenção dos encargos da segurança social na fase de arranque, a simplificação dos registos para criação de novas microempresas e o acesso a mais soluções menos onerosas. Um novo conceito de empresa unipessoal ("Ich AG") surgido na Alemanha divulga a ideia de que a actividade por conta própria é uma escolha de carreira viável e interessante. Em França, a criação de microempresas foi reconhecida como uma forma de integrar os desempregados, que beneficiam de certas isenções de segurança social durante os primeiros três anos.

Encontrar soluções para que os desempregados e os beneficiários da assistência social possam trabalhar por conta própria

É essencial facilitar a transição entre o desemprego ou a assistência social e uma actividade por conta própria. As medidas possíveis incluem o apoio público temporário aos rendimentos durante a transição, em conjunto com disposições que permitam voltar a beneficiar de subsídios de desemprego ou de segurança social em caso de insucesso. Por exemplo, os irlandeses podem continuar a beneficiar da segurança social de modo decrescente durante quatro anos. Tal política exige que os funcionários dos serviços de segurança social e emprego sejam especificamente formados nos diferentes aspectos e questões relacionados com a criação de empresas e o trabalho por conta própria para poderem aconselhar os potenciais candidatos.

Aumentar as possibilidades de êxito das novas microempresas graças a serviços de formação, tutoria e desenvolvimento empresarial

Embora o microcrédito possa ajudar novos empresários e pessoas socialmente excluídas a aceder ao financiamento, também é verdade que o simples acesso ao financiamento não resolve todos os problemas do lado da procura. A complexidade do enquadramento das microempresas exige a disponibilidade de serviços de desenvolvimento empresarial, pelo que requer do novo empresário competências várias que este nem sempre possui. Formação, tutoria ou acompanhamento do novo empresário são essenciais para melhorar as possibilidades de êxito da empresa. Os serviços de desenvolvimento empresarial aumentam os custos e tornam o negócio das microempresas menos atraente aos olhos do sector bancário comercial. A experiência mostra que tais serviços tendem a confiar no apoio público e voluntário. Por fim, a subcontratação das actividades relacionadas com a transacção dos créditos (preparação do plano de negócios, acompanhamento da empresa, etc.) contribui para

facilitar o acesso ao crédito. Também os recursos disponibilizados pelo FEDER, o FSE (Fundo Social Europeu) e o FEADER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional Agrícola) para promover o espírito empresarial, a inovação e a criação de empresas poderiam, se fossem mais utilizados, contribuir para resolver estas dificuldades (ver anexo 7).

Proposta 1

Da teoria à prática: Promover o microcrédito e desenvolver as microempresas a nível nacional

Uma forma de fazer avançar as 10 questões anteriormente expostas nos eixos 1 e 2 seria convidar os Estados-Membros a empreender um programa de reforma vocacionado para a melhoria das condições do microcrédito, de acordo com as circunstâncias e prioridades nacionais. À luz da estratégia de Lisboa, que preconiza o melhor acesso ao financiamento, em geral, e a promoção do microcrédito, em particular, os Estados-Membros são incentivados a incorporar nos seus programas de reforma nacionais e a título da estratégia de Lisboa as acções necessárias para promover um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do microcrédito, enquadradas nos contextos institucional, legal e comercial nacionais. A Comissão poderia igualmente ajudar os Estados-Membros mediante a indicação de objectivos quantitativos para os empréstimos e mediante a compilação de um inventário de boas práticas regulamentares.

3.3. Eixo 3: Promover a divulgação das melhores práticas

Permitir às entidades bancárias e não bancárias continuar as suas actividades e desenvolver acções sustentáveis é fundamental para comprovar o valor do microcrédito. Utilizar a ajuda pública para adoptar medidas temporárias que acabam quando se interrompe o apoio público não é eficaz. É mais útil dar apoio ao desenvolvimento de serviços bancários e de IDMF não bancárias permanentes, tendente a incentivar a partilha de experiências e melhores práticas e utilizar uma linguagem comum que ajude essas entidades a cooperar mais eficazmente. Se, por um lado, as organizações não bancárias têm muito que aprender com os bancos, o contrário também é verdadeiro, dado que os métodos desenvolvidos para emprestar e recuperar microcrédito diferem das técnicas bancárias tradicionais. Este intercâmbio de saber-fazer permitiria, por exemplo, a melhor integração de métodos quantitativos como a notação, que começam a estender-se ao microcrédito e a criação de relações de confiança, de que o microprojecto e o seu reembolso dependem. A divulgação das melhores práticas é um factor importante no desenvolvimento do microcrédito que continuará a ser promovido por centros de recursos já existentes tais como o Centro de Microfinança para a Europa Central e Oriental, a Rede Europeia de Microfinança¹³ e a própria banca.

Um organismo central com especialização microfinanceira

O âmbito do trabalho a levar a efeito sugere que há uma necessidade de supervisão e coordenação efectuada, por exemplo, por um organismo central com especialização financeira e social e com capacidade de supervisionar e coordenar o apoio ao microcrédito e de ser um parceiro de contacto permanente para os interessados. O FEI, que já se encontra envolvido na iniciativa JEREMIE e em regimes de garantia de microcrédito em nome da Comissão Europeia, provou a sua capacidade operacional neste domínio.

¹³ O CMF e a REM estão já activos nas áreas da informação, formação, assistência técnica, etc.

Um rótulo específico «microcrédito» para um melhor envolvimento dos cidadãos da UE

Deveria ser possível aumentar os fundos disponíveis para as IDMF, adoptando medidas para incentivar as pessoas ou as empresas socialmente responsáveis a investir nessas entidades. Os fundos de investimento «verdes» estão a atrair cada vez mais contribuições e poupanças privadas. Da mesma maneira, poderia ser desenvolvido um rótulo específico do microcrédito para melhorar a visibilidade dos fundos de investimento neste domínio, melhorar a confiança do cidadão nos veículos de investimento através de microfinanciamento e canalizar recursos para as IDMF que apresentem os melhores resultados sociais e financeiros.

A necessidade de um código de conduta das IDMF

Uma maneira de aumentar a confiança num rótulo de microcrédito seria elaborar um projecto de código de conduta para as IDMF, o que seria uma maneira excelente de divulgar entre estas entidades as melhores práticas deontológicas e as mais favoráveis ao cliente. A melhor forma de elaborar este código seria através do contributo das diferentes partes interessadas. Basear-se-ia nos resultados sociais e financeiros das IDMF, como descrito no ponto 4. (Comunicação e avaliação) e tomaria o seu comportamento comercial em consideração.

As IDMF deveriam, obrigatoriamente, incluir nos seus documentos públicos informações sobre o seu estatuto jurídico, modo de supervisão e cumprimento do código de conduta.

3.4. Eixo 4: Facultar capital financeiro adicional para novas IDMF não bancárias

Promover o desenvolvimento do microcrédito na Europa exige um conjunto complexo de iniciativas, como a promoção da participação das partes interessadas e das instituições nacionais e europeias. Muitas das sugestões desenvolvidas nas páginas precedentes sublinham a importância de que se poderiam revestir as acções desenvolvidas a nível comunitário para promover e coordenar as medidas em prol do microcrédito. Para responder a este desafio, a Comissão pretende reforçar a sua contribuição pela criação, no âmbito da política de coesão da UE, de um instrumento de microcrédito específico que preste financiamento e assistência técnica às IDMF novas e não bancárias para promover a concessão de microcrédito.

Este instrumento seria vocacionado para as IDMF não bancárias mais promissoras, por intermédio de convites à apresentação de propostas. O ideal seria poder combinar a assistência técnica com o financiamento angariado em várias fontes, como os Fundos Estruturais da UE, o BEI, a rede EUROFI, bancos e doadores. Visaria ajudar as IDMF a tornarem-se independentes e contribuiria para a melhor utilização do microcrédito na UE, procedendo a análises de mercado, dando orientações e promovendo oportunidades de formação e aprendizagem que incluam as melhores práticas neste domínio.

Proposta 2

Uma estrutura de apoio dedicada ao microcrédito

Para que a sua criação seja rápida e o seu funcionamento economicamente rentável, propõe-se que a estrutura seja feita pela criação de uma unidade dedicada no seio do departamento JEREMIE do Fundo Europeu de Investimento (FEI).

As suas actividades cobririam a assistência técnica e o apoio geral à consolidação e ao desenvolvimento das IDMF, por exemplo, procedendo à gestão da informação e publicitando

a iniciativa de microcrédito junto dos Estados-Membros, das regiões, dos bancos e das IDMF em geral; editando brochuras, organizando conferências e intercâmbio de visitas, etc.; elaborando manuais e guias concebidos para ajudar a adoptar as melhores práticas de criação e gestão de IDMF; facilitando o acesso à finança para as IDMF, mediante a mobilização de recursos financeiros (capital de semente).

O financiamento dos recursos humanos e do trabalho de assistência técnica às IDMF seria coberto pelo orçamento de assistência técnica dos Fundos Estruturais geridos pela Comissão Europeia.

Do anexo 9 consta uma proposta de regime possível para o microfundo.

4. COMUNICAÇÃO E AVALIAÇÃO

A comunicação é necessária para sensibilizar todas as partes interessadas, incluindo administrações públicas, banqueiros, intermediários financeiros e utilizadores finais, para esta iniciativa relativa ao microcrédito. É necessário organizar campanhas destinadas a apoiar o lançamento da iniciativa de microcrédito, bem como elaborar e divulgar informação permanente específica sobre o assunto para assegurar a promoção do microcrédito a longo prazo na Europa.

A avaliação do impacto económico e social da iniciativa no âmbito da estratégia de Lisboa, tem de ser pensada cuidadosamente a vários níveis. Os objectivos têm de ser fixados antecipadamente, para possibilitar a medição da mudança (Ver Anexo 10).

5. CONCLUSÃO

A iniciativa proposta procura desenvolver o microcrédito na União Europeia enquadrando-o na estratégia de Lisboa, constituindo mais uma etapa da Comunicação da Comissão «Financiar o crescimento das PME – Promover a mais valia europeia»¹⁴. Recomenda a implantação de uma estrutura de apoio dedicada ao microcrédito com o objectivo de desenvolver serviços de tutoria que são essenciais para apoiar os micromutuários em fase de arranque a desenvolver boas práticas de mercado, graças à criação de um rótulo de microcrédito específico e de um guia de boa conduta. Procura ainda melhorar o fornecimento de capital e propõe a implantação de um fundo de microcrédito que ajudaria a financiar as actividades das IDMF mutuantes. À luz das mudanças necessárias no enquadramento institucional e jurídico nacional de apoio ao microcrédito, propõe-se que estes aspectos fossem retomados no ciclo anual da governança da estratégia de Lisboa. Por outras palavras, pela sua inclusão no programa de reforma nacional, os Estados-Membros poderiam ser incentivados a introduzir reformas de fomento do microcrédito, em função das circunstâncias nacionais respectivas. Devem ser lançadas e avaliadas campanhas de comunicação, tendentes a fomentar o microcrédito na Europa e contribuir para o seu desenvolvimento a mais longo prazo. Todos estes elementos são complementares e são importantes para o desenvolvimento de um ambiente favorável para a sustentabilidade e o desenvolvimento do microcrédito na Europa.

¹⁴ COM 2006/349 - p.7

A presente iniciativa enquadra-se no esforço político da União Europeia para promover o espírito empresarial e a iniciativa económica, promover a flexissegurança, a inclusão social dos desfavorecidos, o desenvolvimento do capital humano e a renovação de laços sociais baseados na confiança, que correspondem ao verdadeiro significado da palavra crédito. A iniciativa começaria por ter impacto no aumento do empreendedorismo e da criação de emprego, com efeitos directos e indirectos no crescimento. Em países com grandes minorias étnicas, por exemplo na Europa Central, ou que acolhem um grande número de imigrantes, o microcrédito poderia desempenhar um papel significativo na integração económica e social destes grupos.

As propostas incluídas nesta iniciativa constituiriam uma base para encetar acções concretas destinadas ao desenvolvimento e à implantação do microcrédito na União Europeia.

6. ANNEXES

6.1. ANNEX 1: About micro-credit

Micro-credit is the extension of very small loans (micro-loans) to entrepreneurs, to social economy enterprises, to employees who wish to become self-employed, to people working in the informal economy and to the unemployed and others living in poverty who are not considered bankable. It stands at the crossroads between economic and social preoccupations. It contributes to economic initiative and entrepreneurship, job creation and self-employment, the development of skills and active inclusion for people suffering disadvantages.

Micro-credit has also proven its cost effectiveness as a public policy tool, costing a fraction of equivalent passive labour market measures: the average cost of support for micro-credit schemes in Europe is reported to be under €5 000 per job created¹⁵.

Experience shows a survival rate of well over 60 % after two years for businesses set up thanks to micro-credit. In purely economic terms public support for micro-credit is worthwhile even if the job created only lasts a year.

Micro-credit is defined by:

- its target: micro-entrepreneurs, the self-employed, and socially excluded people lacking access to traditional sources of capital;
- its object: the creation or expansion of income-generating and job-creating activities or micro-enterprises, whose principal need is usually the financing of initial investment or of the working capital;
- the small amount of the individual loans required which in turn relates to the limited debt-servicing capacity of the target clientele. Typically, this amount does not exceed EUR 25

¹⁵ Estimates of between €1 000 and €8 000 - Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation, 1997. Under €5 000 - Finance for Local Development 2002: <http://www.localdeveurope.org>

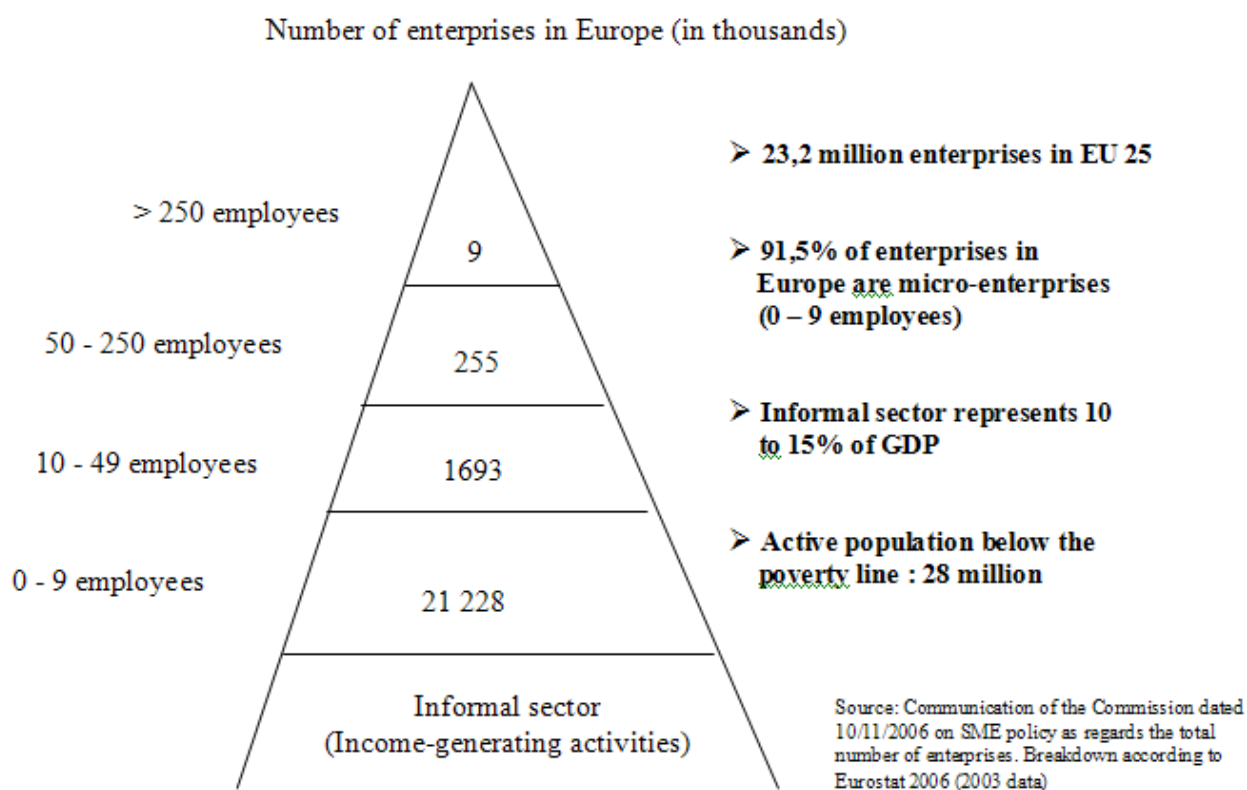
000. The average micro-loan provided by Micro-finance Institutions (MFIs) in Europe is approximately 7 700 euros;¹⁶

- a more labour-intensive delivery system for making loans, involving greater knowledge of borrower capacity and a close relationship with the borrower, especially during the start-up phase of the micro-enterprise, through mentoring and general business support.

¹⁶

This amount varies according to the target population and the GDP per inhabitant. According to Overview of the Micro-credit Sector in Europe (EMN, 2004- 2005), the average micro-loan in the EU-15 is € 10 240, while in new Member States (EU-12) it is € 3800.

6.2. ANNEX 2: The market pyramid



6.3. ANNEX 3: Review of Community initiatives on micro-credit

- The new JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises) scheme has been set up with the support of the European Investment Fund (EIF) to improve access to finance, including micro-credit, in European regional programmes for 2007-2013. It can provide micro-credit, guarantees for both loans and equity and venture capital finance to SMEs. In the past, national and regional programmes supported by the Structural Funds have provided capital and other support in a less systematic way for micro-credit operations, for example, in disadvantaged urban areas.

- Under the growth and employment initiative (1998-2000),¹⁷ and the multi-annual programme for the promotion of enterprise and entrepreneurship, in particular SMEs (2001-2005),¹⁸ the European Union provided partial guarantees to cover portfolios of micro-loans for borrowers lacking security. These provisions have been extended to cover 2007-2013 with the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP).¹⁹ This micro-credit guarantee window is managed by the European Investment Fund (EIF) on behalf of the European Commission.
- The Community Action Programme to Combat Social Exclusion (2002-2006) supported the European Microfinance Network (EMN) and the Microfinance Centre (MFC) for Central and Eastern Europe and the New Independent States with a view to promoting microfinance as a tool to fight social and economic exclusion and to promoting micro-entrepreneurship and self-employment.
- With the same support, these organisations and Community Development Finance Association (CDFA – United Kingdom) led the trans-national exchange project "From exclusion tot inclusion through micro-finance" whose purpose was to reduce the lack of information exchange between organizations working in the area of social and financial exclusion in the East and West. New Member States have developed micro-credit with strong institutions capable of serving thousands of socially and financially excluded people, but are now facing an environment which has new challenges and opportunities. Western institutions have developed tools that fit the EU environment (such as a mix of financial and non-financial services to excluded people) but their programmes tend to have a relatively smaller client base due to design issues and generally stricter environment. The final reports provide new data about characteristics of micro-credit in the EU, based on a mapping exercise, and express recommendations to policy makers, practitioners and networks.
- Under the same programme, a study of "policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion" (2005) showed that micro-credit might play a more important role in the active inclusion of vulnerable groups of people if policies in the economic, employment and social fields were retargeted accordingly. He elaboration of different relevant policy dimensions - the micro-entrepreneurial context, the legal framework, funding and support, the "financial bridge" and the "welfare bridge"- has lately allowed the creation of a tool for a multidimensional and contextualised benchmarking of national microfinance environments named "Evaluation Scorecard" (see Annex 6).
- Since 2001 the EQUAL initiative has supported 300 development partnerships developing and testing new ways to promote "Entrepreneurship for All". These partnerships have identified key barriers or obstacles that prevent disadvantaged groups and deprived areas from being able to set up viable businesses, developed integrated support packages,

¹⁷ Council Decision (98/347/EC) of 19 May 1998 on measures of financial assistance for innovative and job-creating small and medium-sized enterprises (SMEs) - the growth and employment initiative, OJ L 155, 29.5.1998.

¹⁸ Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001-2005), OJ L 333, 29.12.2000,

¹⁹ Decision No 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013), OJ L 310, 9.11.2006.

including microfinance, and demonstrated the advantages and benefits of an integrated approach (focusing on creating an entrepreneurial culture, providing tailor-made business support, facilitating access to finance, and supporting business consolidation and growth). EQUAL also supported a platform and a number of conferences for exchanging and validating good practice in supporting inclusive entrepreneurship.

- Article 11 of Regulation 1081/2006/EC on the European Social Fund states that ESF “[...] assistance shall take the form of non-reimbursable individual or global grants, reimbursable grants, loan interest rebates, micro-credits, guarantee funds and the purchase of goods and services in compliance with public procurement rules.”
- Under the new generation of rural development programmes, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) may co-finance expenditure in respect of an operation comprising contributions to support venture capital funds, guarantee funds and loan funds. EAFRD supports also the creation and development of micro-enterprises²⁰
- The newly created European Globalisation Adjustment Fund, which can intervene to mitigate the economic and social impacts of restructuring and relocation, can provide support for redundant workers to create new businesses or move into self-employment.²¹
- The Commission has organised working groups on micro-credit with representatives of Member States, and a 2004 conference in Brussels in partnership with the institutional networks concerned. In April 2006, a report "The regulation of Micro-credit in Europe"²² and in November 2003, a report “Micro-credit for small businesses and business creation: bridging a market gap.”²³ were published
- Single market initiatives have included the integration of the financial services market and the simplification of administrative constraints on enterprises. In this area, administrative and other constraints represent a much bigger obstacle, relative to their size, for micro-enterprises than for larger businesses. The "White Paper on financial services"²⁴ and the "Green Paper on retail financial services in the single market"²⁵ have provided useful guidance in this respect.
- Efforts have been made to simplify competition and state aid rules regarding the granting of public aid to micro-enterprises.²⁶
- In 2005 and 2006, the European Investment Fund (EIF) supported microfinance through securitisation in two milestones transactions in the Western Balkans and South-East Europe. The EIF structured and co-arranged the securitisation of loans to microfinance institutions and acted as a guarantor in the first securitisation of micro-loans in Europe.

²⁰ Article 71(5) of Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005, and Articles 50 to 52 of Regulation No 1974/2006 (the relevant implementing rules), OJ L 368, 23.12.2006.

²¹ Regulation (EC) No 1927/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 – OJ L 406 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund, OJ L 406, 30.12.2006.

²² http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/microcredit_regulation_report_2007.pdf

²³ Commission Working Paper SEC (2004) 1156.

²⁴ COM(2005) 629 of 1.12.2005.

²⁵ COM(2007) 226 of 30.04.2007.

²⁶ Commission Regulation No 1998/2006 of 15.12.2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid, OJ L 379, 28.12.2006.

- “Preparatory Action for SMEs in the new financial environment”, a development of PHARE’s SME Finance Facility, is encouraging institution-building by funding technical assistance for small, regional banks and credit institutions, especially in the new Member States, with a particular focus on micro-loans to SMEs.²⁷

²⁷ Commision Decision PE/2004/2632.

6.4. ANNEX 4: Estimated demand for micro-credit in the EU

Micro-loans for Commencing Business Activity

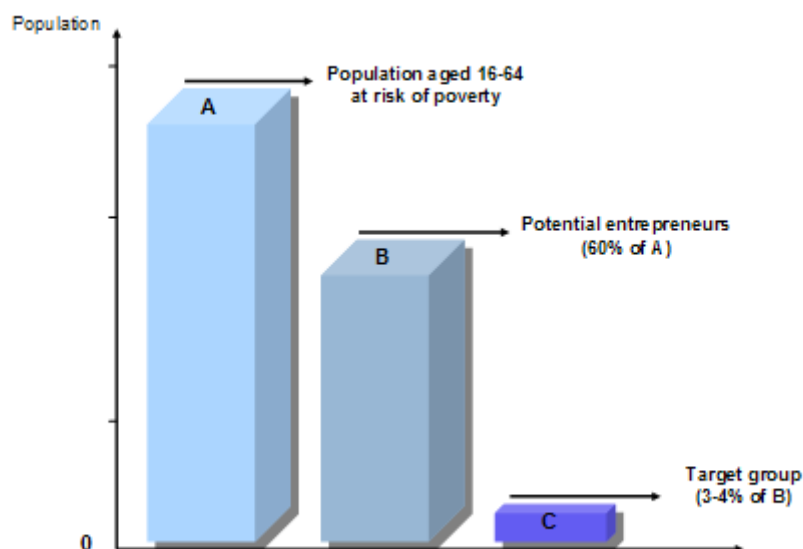
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro finance institutions, credit unions, etc.) to the disadvantaged group of people 'at risk of poverty' subject to the following assumptions:

At risk of poverty group – group in relative income poverty, i.e. individuals living in households where equivalised income is below the threshold of 60% of the national equivalised median income²⁸

Potential entrepreneurs – group of people of productive age (16-64) facing the risk of poverty; it is assumed that on average only 45% of this group would be willing to set up micro-enterprises (source : Eurobarometer 2005).

Target group – number of potential entrepreneurs who actually have set up micro businesses; it is assumed that this group represents at most 4% of potential entrepreneurs (source : ILO²⁹ study 2002 on micro-finance in industrialized countries).

The methodology for estimating demand for micro finance for commencing business activity can be shown as follows:



²⁸ See Eurostat's definition ('Income Poverty and Social Exclusion in the EU 25', Statistics in Focus – Population and Social Conditions, 13/2005) and data available at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

²⁹ ILO : International Labour Office

According to this methodology, the figures can be calculated for the EUR15 (old) Member States and EU-12 (new) Member States as follows

Population aged 15-64³⁰: EU-15 : 250 m (2005)
EU-12 : 70 m (2005)

At risk of poverty³¹: EU-15 : 16 % (2005)
EU-12 : 16 % (2005)

Potential entrepreneurs³²: 45 %

Target group³³: 3% to 4%

Average amount of a micro loan³⁴: EU-15 : € 10 240
EU-12 : € 3 800

Potential demand for micro credit

EU-15

EU-12

A: 258 m * 16% = 41.2 m

A: 72.2 m * 16% = 11.5 m

B: 41.2 m * 45% = 18.6 m

B: 11.5 m * 45% = 5.19 m

C: 18.6 m * 3% = 557 000 loans

C: 5.19 Mio * 3% = 155 900 loans

Potential demand for micro-loans for EU-15:

557 000 * €10 000 = €5 570 million

Potential demand for micro-loans for EU-12:

155 900 * €3 800 = €575 million

TOTAL EU-27

712 900 loans - €6 145 million

³⁰ Eurostat data (see Footnote 28)

³¹ Source : Eurostat

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps1000

³² Eurobarometre 2005 : 45%. Field information indicate that this figure may however be higher

³³ Source : ILO study (2002) "Micro-finance in industrialized countries: helping the unemployed to start a business", p.4. The above mentioned calculations are prudently made on a 3% assumption

³⁴ European Micro-finance Network Working Paper No 4 'Overview of the micro-credit sector in Europe 2004-2005', page 5, December 2006. Please note that average amounts differ significantly among Member States.

6.5. ANNEX 5: Supply of micro-credit in Europe

Information about the supply of micro-credit in Europe (27) is very uncertain. The MFC and EMN conducted two surveys in 2005, but they provide only a partial view of the real situation.

The MFC survey covers the ten countries of Central and Eastern Europe that are new members of the European Union. It lists bank and non-bank institutions providing microfinance and loans to SMEs in these countries. In both cases available statistics cover much more than micro-credit alone. In many countries no data are available. Adding up country figures thus provides only a rough figure, but the total number of clients by different types of institutions is estimated at 671 000.

The EMN survey covers the pre-2004 European Union (15 Member States), three new members (Poland, Slovakia and Hungary), Switzerland, and Norway. With a few exceptions, it does not cover the banking sector and micro-credit cooperatives. In all, 110 organisations responded, of which 89 are de facto lenders, while the others work in partnership with Spanish savings banks. Here, too, the figures are only very approximate. The major conclusions that can be drawn from the survey are as follows:

- At present the three large MFIs created before 1996 dominate the market. Out of a total of 27 000 loans disbursed in 2005, Adie (France), Finnvera (Finland) and Fundusz Mikro (Poland) account for 70%. The first of these, created by volunteers without up-front capital, works in partnership with banks; the second was set up at the initiative of the state; the third has benefited from exceptional funding (to the tune of USD 20 million) from USAID.
- At the extreme opposite, 65% of MFIs disburse no more than 100 loans a year.
- The majority of institutions are very young: 70% were set up after 2000, and 17% from 2005.
- In the EU-15, the sector's growth rate was on the order of 15% between 2004 and 2005.
- The average loan amount is 7 700 euros, with wide variations (€10 240 in the EU-15 and €3 800 in the new member countries).
- The sector's average repayment rate is 92%.
- Over half the MFIs offer parallel advisory and training services.

The diversity of MFIs is illustrated in the following table.

Diversity of micro-credit institutions in Europe

Type of Institution	Examples
Special windows of commercial banks	Bulgaria, Romania supported by the EBRD
Special windows of savings banks	La Caixa (Spain)
Savings bank foundations	Un Sol Mon (Spain) Créasol (France)
Public development banks	Finnvera (Finland)
Private companies	Fundusz Mikro (Poland)
Microfinance banks	ProCredit Banks (Bulgaria and Romania)
Credit unions	United Kingdom, Ireland, Czech Republic, Romania, etc.
Non-bank institutions	Adie (France), ANDC (Portugal) NCN (Norway)

The ProCredit Banks, specialising in microfinance, are undergoing rapid expansion in Bulgaria and Romania, as well as in many countries bordering the EU. At this stage they do not appear replicable in Western Europe.

Credit unions represent a significant part of the small-loan market in several member countries, but are not geared primarily to production credit.

6.6. ANNEX 6: The segmentation of the micro-credit market

Local finance Institutions not subject to bank regulation	Traditional micro-enterprises, micro-enterprises set up by people in difficulty	Local funds (<i>ex: Poland</i>) Community finance (<i>e.g: CDFI in UK</i>) Solidarity finance (<i>e.g: FIR, FFA in France</i>)	Subsidies; Credit lines, if so authorised
Upper segment, Loans up to 25 000 euros + equity ³⁵	enterprises Traditional micro-enterprises in start-up phase	Commercial, cooperative and savings banks Banks specialising in micro-credit (<i>e.g: ProCredit Banks in Bulgaria, and Romania</i>) Savings & credit cooperatives, or credit unions (<i>e.g: SKOK in Poland</i>)	Start-up capital complementing micro-credit Risk capital (<i>e.g: EBRD in Central Europe, OSEO in France, ICO in Spain</i>) Subsidies to banks for excess operating costs (<i>e.g: KfW in Germany</i>) Business support services
Non-bank Micro-credit Lower segment : Up to 7 500 euros + equity ³⁶	<u>Clientele not immediately bankable</u> Self-employed and micro-enterprises created by persons in difficulty: unemployed, social welfare recipients, immigrants, Ethnic minorities, etc.	Non-bank micro-finance institutions (MFIs) ³⁷ recognised in banking law (<i>e.g: Adie, France</i>) Bank foundations (<i>e.gx: Un sol Mon, Spain</i>) Special bank windows or branches (<i>e.g: la Caixa, Spain</i>)	Start-up subsidies, guarantees Subsidies to MFIs to cover excess of operating costs and business support services

³⁵ The indicative amount for total financing is €15 000 to €50 000.

³⁶ The indicative amount of the total financing is €15 000.

³⁷ MFIs : micro-finance institutions

Two specific business models have been developed in Europe to serve the micro-credit market:

- Direct intervention by financial institutions addresses the bankable clientele segment. It is often facilitated by guarantee funds (such as CONFIDI in Italy) and official advisory agencies such as chambers of commerce offsetting costs, including risks;
- Partnership between financial institutions and non-banking institutions, serving as intermediaries for a public that is not immediately bankable, but which becomes so, once it acquires a balance sheet and credit history. Since in some countries (e.g. Portugal and Italy) lending by non-banks is not allowed, partnerships between banks and business support services leave the non-bank sector the task of preparing projects and monitoring loan repayment, while the financial institution grants the loan and accounts for it in its balance sheet. In other countries, MFIs are authorized to borrow and on-lend

6.7. ANNEX 7: Providing mentoring and business support

Micro-credit has already proved to be an efficient tool to promote entrepreneurship and self-employment among people who do not have access to finance or who are furthest from the labour market where they can benefit from adequate mentoring. Successful experiences have demonstrated that even low-qualified people and people facing social difficulties can recover autonomy through self-employment if they are properly accompanied through the development of a project. However, setting up and increasing investment in loan funds, which offer micro-credit, does not suffice and not all business proposals or people are "investment ready"

This is why the provision of business development services is important. These may include assistance with business plans, management, bookkeeping and computer training, identification of suppliers and support for marketing, as they are essential to ensure proper operations and help the new entrepreneur build a sustainable activity. Business development services may utilise both direct contact and new technologies (Internet, mobile telephone).

Traditional micro-enterprises very often receive advice from institutional networks such as chambers of commerce and crafts. People in difficulty receive such support from social networks and, in some countries, local authorities. Incubators and networks supported by the EC, such as European Information Centres and Innovation Relay Centres, could play an important part in this activity.

In implementing their strategies for micro-credit development, Member States could usefully mainstream good practice developed in EQUAL-led development partnerships since 2001. As the Structural Funds and especially ESF can provide assistance to Member States and support national or multi-country initiatives on training, common report standards and the application of new technologies to financial services, the Commission intends to support the following initiatives through ESF technical assistance in order to intensify the use of micro-credit as a tool for active inclusion of all on the labour market:

- research aiming to improve knowledge of the target groups, their social and economic situation and their financial and business needs;
- integrated tools to assess the effectiveness of support schemes and actions to promote inclusive entrepreneurship locally or regionally;
- validation of and exchange of good practice in mentoring and business support services complementing the provision of micro-credit, with the aim of financial capacity building among micro-credit customers (teaching people how to manage income flows in such a way that they can gradually capitalise their activities);
- validation and exchange of good practice in capacity building for microfinance institutions, including the development of benchmarking and accreditation services in order to provide a means to track and guide progress;
- research on issues associated with the transition from welfare to entrepreneurship with a view to supporting the development of products and methods suited to the specific needs of micro-credit customers.

Other ways of supporting micro-enterprises are the options for creation of new SMEs under the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) as well as the

establishment of business networks between them in rural areas. Training support and upgrading of the skills are also eligible ways of enhancing the business development of these business units. Provision of basic services under the EU rural development policy, including ICT, further facilitates their operations and adaptability to the economic situation and to the competitive markets in which they operate.

These initiatives at European level will complement policies on micro-credit at national level taking into account that there is a need for an approach that combines delivery of loans and mentoring.

6.8. ANNEX 8: Comments on financial institutions delivering micro-credit

Banks

As regards banks, the new Capital Requirements Directive³⁰ (implemented on 1 January 2007), gives banks the option of using different methods to calculate their capital requirements, ranging from simple allocation into different categories of loan, to the use of sophisticated quantitative modelling techniques. The new capital rules are more risk-sensitive, in that they differentiate between types of loan based on the risk of the underlying borrower.

- For direct bank loans to micro-enterprises or individuals, either standard retail bank's weighting or internal rating and loss assessments apply.

Under the standard approach, the weighting of assets applicable to a ratio of 8% equity is 75%, thus yielding an effective ratio of 6%. As noted above, this is a reduction from the 8%, which was applied under the old scheme (100% x 8%).

Under the internal rating approach, used by larger, more sophisticated banks, as far as the bank has not sufficient track records to demonstrate the actual repayment rates, micro-credit may be considered as relatively riskier and on the whole less attractive, given its higher distribution costs, than other types of loans.

For encouraging banks to use an internal approach tailored to microfinance, it may be relevant to build common data bases collecting information at EU-level on default and losses related to micro finance (individuals, enterprises), as well as common rating tools consistent with the best practices in the sector. This may demonstrate the actual micro-finance cost of risk and encourage incomers to enter this market.

- For credit lines provided to MFIs, specific ratings may be relevant. This approach would also be facilitated by establishment of a common data base and a common rating tool mentioned above, consistent with standard criteria, making it possible to measure the results of non-bank MFIs from the point of view of risk.

In both cases the required contribution of equity capital could be limited by loan guarantees and, as portfolios develop or are combined, by securitization.

Credit unions

- Credit unions are mutual financial cooperatives, one of the core principles of which is that funds deposited by members are utilised to provide loans to members. The members of a credit union are linked by a "common bond" of membership (geography, employer, vocational, common interest, etc) which creates a strong community link for the cooperative.

Credit unions provide micro- and social finance services to their members. They play a major role in providing micro-credit in many EU regions. However, in some EU Member States in which credit unions operate, they face limitations as regards savings mobilisation from their members and provision of small loans to legal persons such as small businesses.

³⁰ Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

It may be possible for micro-enterprises (or the individuals running them) to fall within a particular common bond, but a general permission to lend to any micro-enterprise cannot exist as there would then be no difference between a credit union and a bank. It is the common bond (i.e., a restricted client base on both sides of the balance sheet) that is the main argument for credit unions to be exempt from EU banking regulation and supervision.

Non-bank institutions

- **As regards non-bank institutions**, in several European countries these are not authorised to lend or can only lend their capital. The principal step would thus be to authorise them to borrow from banks in order to play the role of intermediary vis-à-vis a clientele which the banks cannot reach directly. It might also be useful to authorise them to finance their activities with withdraw able share capital exempt from bank regulation, as is the case in the United Kingdom for Community Development Finance Institutions, or as it is the case with wage savings in France for institutions recognized as “solidarity enterprises.” It must be underlined however that if non-bank institutions would finance their activities via retail savings, then they are taking deposits and would fall within the definition of “credit institution”, and be regulated / supervised accordingly.

All MFIs

- **Finally, as regards all MFIs**, taking micro-credit into account by creating a specific category for retail credit for banks and non-bank institutions, would allow to develop statistics and appropriate rules for micro-credit. Attention should also be paid to lifting within definite limits the interest rate caps on credit to enterprises, as this would contribute to help these operators to better cover their operating costs and envisage sustainability;

Similarly, access to records of borrower performance should be considered as a factor of development of micro-credit, as helps reducing risks, and hence, costs.

6.9. ANNEX 9: A possible scheme for the Micro-fund

The objective of the European initiative for the development of micro-credit is the promotion of micro-credit throughout the EU. One of the measures foreseen in the initiative concerns the setting up of a fund (“Fund”) providing seed capital and technical assistance to selected non-banking Micro-finance Institutions (MFIs), helping them to become self-sustainable and creating models for the whole sector. It is proposed that the Fund, would be managed by EIF.

The Fund’s legal structure will be chosen having regard to various aspects, including taxation. More in particular the Fund’s legal form should permit:

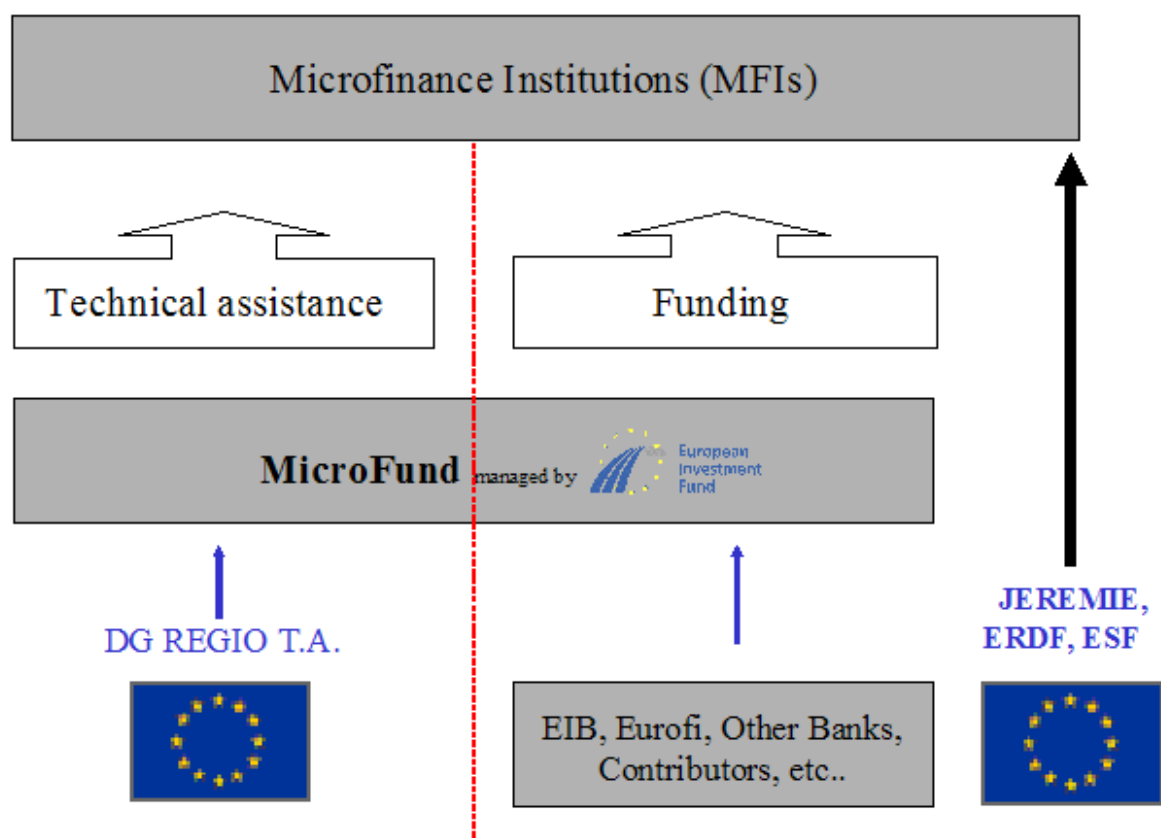
- (a) to raise capital in the form of equity, donations, issuance of bonds (including bonds with different repayment priorities), debt financing etc;
- (b) to invest directly in MFIs by means of senior and subordinated/junior debt, equity investments, contributions to risk funds and reserves, start- up grants etc;
- (c) to invest in operations providing indirect funding to MFIs (both debt and equity), including the participation in structured operations originated by MFIs such as securitisation transactions.

In addition, the Fund is expected attract a variety of investors/donors which may have different investment preferences e.g. in terms of risk profile of the investments, geographic areas of operation of the MFIs, or actions/type of investments to be carried out and entities to be financed. This aspect may be solved by the possibility offered by the Luxembourgish law of setting up “umbrella funds”, i.e. to create several separate compartments under a single legal entity.

The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d’investissment spécialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

The Fund’s investor base could include:

- (a) Donors/sponsors;
- (b) Shareholders and Investors (banks-Eurofi, EIB, EC, private persons, foundations, etc);
- (c) Investors/donors/sponsors with specific objectives



6.10. ANNEX 10: A multidimensional Evaluation Scoreboard

Evaluation could be conducted at different levels. Member States could conduct an annual evaluation of the progress of micro-credit for the Spring European Council, to be included in the Commission's Spring report. In order to achieve this, the European initiative for Micro-credit should be incorporated into the National Lisbon Reform Plans. Under the open method of coordination,³¹ progress in meeting individualised, national targets relating to micro-credit could be evaluated by applying a scoring system based on the different factors of progress noted above. An example of such a scoring system is given below.

For micro-credit supported by the European regional programmes, progress could also be monitored in the network or in Regions for Economic Change. This activity would take the form of twinning between regions participating in the JEREMIE programme, promoting mutual exchanges on best practice. While currently geared to technological innovation, the Network of Regions for Economic Change could perfectly well open itself to social and financial innovation.

Evaluation could also include activities by banks and investment funds. Their micro-credit activities could be explicitly included in the rating agencies' criteria for socially responsible investment.

Finally, a code of conduct would enable micro-credit institutions financed by JEREMIE to be monitored and evaluated on the basis of international social and financial performance indicators. They could also be subject to more precise rating by specialised agencies. Financing of MFIs from European funds would be linked to their results, and would inevitably have an impact on their private financing as well.

The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004.³²

The two networks (MFC and EMN) are currently developing software (eScorecard) that should make it possible to produce annual national and European reports with a view to monitoring the national environments in which micro-credit is developing. Support for such an initiative would facilitate evaluation.

³¹ The OCM is based on the common definition of objectives and measuring tools, comparison of performance among States and exchange of best practice (benchmarking).

³² Policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion by FACET BV, Evers Jung, New Economics Foundation, supported by MFC and EMN.

