

Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES
ON REGULATION
AND SUPERVISION
OF MICROFINANCE

English Español Français



Building financial systems that work for the poor

CGAP MEMBER DONORS

African Development Bank
Argidius Foundation
Asian Development Bank
Australia: Australian International Development Agency
Belgium: Directorate General for Development Cooperation,
Belgian Development Cooperation
Canada: Canadian International Development Agency
Denmark: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs
Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
European Bank for Reconstruction and Development
European Commission
European Investment Bank
Finland: Ministry of Foreign Affairs of Finland
Ford Foundation
France: Agence Française de Développement
France: Ministère des Affaires Etrangères
Germany: Federal Ministry for Economic Cooperation
and Development
Inter-American Development Bank
International Bank for Reconstruction and Development
(The World Bank)
International Finance Corporation
International Fund for Agricultural Development (IFAD)
International Labour Organization
Italy: Ministry of Foreign Affairs, Directorate General
for Development
Japan: Ministry of Foreign Affairs/
Japan Bank for International Cooperation/
Ministry of Finance, Development Institution Division
Kreditanstalt für Wiederaufbau
Luxembourg: Ministry of Foreign Affairs/Ministry of Finance
The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs
Norway: Ministry of Foreign Affairs/
Norwegian Agency for Development Cooperation
Spain: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/
Agencia Española Cooperación Internacional
Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency
Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation
United Kingdom: Department for International Development
United Nations Conference on Trade and Development
United Nations Development Programme/
United Nations Capital Development Fund
United States: U.S. Agency for International Development

Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES ON
REGULATION AND SUPERVISION
OF MICROFINANCE

English Español Français

by

Robert Peck Christen

Timothy R. Lyman

Richard Rosenberg

Directrices de Consenso en el Campo de las Microfinanzas

PRINCIPIOS DIRECTORES PARA
LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN
DE LAS MICROFINANZAS

Robert Peck Christen
Timothy R. Lyman
Richard Rosenberg

AGRADECIMIENTOS

Estos principios directores fueron adoptados formalmente en septiembre de 2002 por las 29 agencias donantes que son miembros del CGAP. El documento fue elaborado por Robert Peck Christen, Timothy R. Lyman y Richard Rosenberg, con contribuciones de más de 25 comentaristas quienes han trabajado con la regulación y supervisión de las microfinanzas en cada región del mundo. El señor Christen y el señor Rosenberg son Asesores Superiores del CGAP. El señor Lyman es Presidente y Director Ejecutivo de la Fundación Berry & Howard y Presidente del Grupo Colaborativo para el Derecho en las Microfinanzas.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	36
INTRODUCCIÓN	39
I TERMINOLOGÍA Y ASPECTOS PRELIMINARES	40
¿Qué significa “microfinanzas”?	40
Vocabulario para la regulación de las microfinanzas	40
Regulación prudencial vs. no prudencial y regulación propicia para las microfinanzas	41
Regulación como instrumento de promoción	43
Categorías especiales y la regulación financiera existente	43
Arbitraje regulatorio	44
II ASPECTOS DE LA REGULACIÓN NO PRUDENCIAL	45
Permiso para prestar	45
Protección al consumidor	46
Protección contra prácticas abusivas de crédito y cobranza	46
Veracidad en los préstamos	46
Prevención del fraude y delitos financieros	47
Servicio de referencias de crédito	47
Transacciones garantizadas	49
Límites de tasas de interés	49
Limitaciones sobre propiedad, administración y estructura de capital	50
Tratamiento tributario y contable de las microfinanzas	50

Impuestos sobre transacciones y actividades financieras	50
Impuestos sobre ganancias	51
Mecanismos factibles de transformación jurídica	51
III REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LAS MICROFINANZAS	52
Objetivos de la regulación prudencial	52
Establecimiento de parámetros: ¿Cuándo se debe aplicar la regulación prudencial a las microfinanzas?	52
Momento y estado de la industria	53
Fuentes de financiamiento	53
Racionar la regulación prudencial y capital mínimo	55
Establecimiento de parámetros con base en un análisis de rentabilidad	56
¿Regulación de instituciones o actividades?	58
Normas prudenciales especiales para las microfinanzas	58
Capital mínimo	58
Adecuación de capital	59
Límites de préstamos sin garantía y provisiones para préstamos incobrables	60
Documentación de préstamos	61
Restricciones sobre co-garantes como prestatarios	62
Seguridad física y requisitos para el establecimiento de sucursales	62
Frecuencia y contenido de informes	62
Reserva de depósitos	62
Adecuación de propiedad y requisitos de diversificación	63
¿A quiénes se deben aplicar estas normas especiales?	64
Seguro de depósitos	64
IV AFRONTAR EL RETO DE SUPERVISIÓN	65
Instrumentos de supervisión y sus limitaciones	66
Costos de supervisión	67
¿Dónde localizar la supervisión de las microfinanzas?	68
¿Dentro de la autoridad regulatoria existente?	68
“Auto-regulación” y supervisión	69
Supervisión delegada	69
V RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS CLAVES	70
NOTAS	73

Directrices de Consenso en el Campo de las Microfinanzas

PRINCIPIOS DIRECTORES PARA LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MICROFINANZAS

INTRODUCCIÓN

Muchos países en vías de desarrollo y países con economías en transición se encuentran en un proceso de considerar la posibilidad de regular las microfinanzas y cómo realizar esta regulación. Los expertos del campo no están de acuerdo en cuanto a todos los aspectos pero asombrosamente, existe un amplio consenso. El CGAP¹ cree que existe un acuerdo general sobre los temas principales de este trabajo entre la mayoría de especialistas con amplios conocimientos de experiencias anteriores y novedades en la regulación de las microfinanzas.

Esperamos que este trabajo proporcione consejos útiles no sólo al personal de las agencias donantes internacionales que alientan, aconsejan y apoyan a los gobiernos de países en desarrollo y transición, sino también a las autoridades nacionales que deben tomar las decisiones y a los practicantes y otros actores que participan en el proceso de toma de decisiones y viven con los resultados. Con algunos aspectos, la experiencia justifica conclusiones claras que serán válidas en todas partes con pocas excepciones. En otras áreas, la experiencia no es consistente, o la respuesta dependerá de factores locales, de modo que no es posible hacer una recomendación clara. En estas áreas, lo mejor que puede hacer este trabajo es sugerir marcos para analizar el aspecto e identificar algunos factores que merecen una consideración especial antes de llegar a una conclusión.

La sección II del trabajo presenta la terminología y aspectos preliminares. La sección III describe las áreas de interés regulatorio que no requieren una regulación “prudencial” (véase la definición y discusión a continuación). La sección IV describe el tratamiento prudencial de las microfinanzas e IMFs. La sección V resume algunas recomendaciones de políticas claves.

¿Qué significa “microfinanzas”?

En este documento, el término “microfinanzas” significa la provisión de servicios bancarios a personas de menores ingresos, particularmente a los pobres y los muy pobres. Las definiciones de estos grupos varían de un país a otro.

El término “microfinanzas” muchas veces se utiliza en un sentido más estrecho, principalmente en referencia al microcrédito² para pequeños negocios informales de microempresarios, que se entrega utilizando métodos desarrollados desde 1980, principalmente por organizaciones no gubernamentales con una orientación social (ONGs). Este trabajo utilizará “microfinanzas” en un sentido más amplio:

Los clientes no son exclusivamente microempresarios que desean financiar sus negocios, sino que representan una amplia gama de clientes pobres que también utilizan servicios financieros para enfrentar emergencias, adquirir activos del hogar, mejorar sus casas, suavizar el consumo y financiar obligaciones sociales. Los servicios van más allá del microcrédito. También se incluyen servicios de ahorro y transferencia.³ Además de ONGs, la gama de instituciones incluye bancos comerciales, bancos estatales de desarrollo, cooperativas financieras y una variedad de otras instituciones no bancarias con licencia y sin licencia.

Vocabulario para la regulación y supervisión de las microfinanzas

La diversa terminología empleada en una discusión sobre la regulación de las microfinanzas a veces crea confusiones. Este trabajo utiliza las siguientes definiciones generales:

Institución de microfinanzas (IMF): Una organización formal cuya actividad principal es el microfinanciamiento.

Regulación: Reglamento obligatorio que rige la conducta de entidades legales e individuos, adoptado por un órgano legislativo (leyes) o un órgano ejecutivo (regulaciones).

Regulaciones: El subgrupo de reglas adoptadas por un órgano ejecutivo, como un ministerio o banco central.

Leyes o regulaciones “bancarias”: para simplificar el vocabulario, este trabajo utiliza “bancarias” en este contexto para describir las leyes o regulaciones existentes para instituciones financieras no bancarias también.

Prudencial (regulación o supervisión): La regulación o supervisión es prudencial cuando apoya la solidez financiera de los intermediarios financieros con licencia, para evitar la inestabilidad del sistema financiero y pérdidas sufridas por depositantes pequeños y poco sofisticados.

Supervisión: Supervisión externa con el objetivo de determinar y hacer cumplir la regulación. Para simplificar el vocabulario, “supervisión” en este documento se refiere únicamente a la supervisión prudencial.

Intermediación financiera: El proceso de aceptar fondos reembolsables (como fondos de depósitos u otro crédito) y utilizarlos para conceder créditos.

Licencia: Autorización formal del gobierno para participar en la provisión de servicios financieros que sujetará a la institución con licencia a la regulación y supervisión prudencial.

Permiso: Autorización formal del gobierno para participar en una actividad de microcrédito que no incluye la movilización de depósitos, que no sujetará a la institución a la regulación y supervisión prudencial.

Auto-regulación/supervisión: Regulación o supervisión por un órgano que es efectivamente controlado por las entidades reguladas o supervisadas.

Regulación prudencial vs. no prudencial y regulación propicia para las microfinanzas

La regulación es “prudencial” cuando se dirige específicamente a la protección del sistema financiero entero, además de la protección de pequeños depósitos en instituciones individuales. Cuando una institución que acepta depósitos se vuelve insolvente, no puede reembolsar a sus depositantes, y—si es una institución grande—su fracaso podría minar la confianza del público suficientemente para que el sistema bancario sufra un retiro masivo de depósitos. **Por tanto, la regulación prudencial involucra al gobierno en la supervisión de la solidez financiera de las instituciones reguladas:** esta regulación pretende asegurar que las instituciones con licencia se mantengan solventes o dejen de movilizar depósitos si se vuelven insolventes. Se resalta este punto porque **suele dar lugar a confusiones cuando se habla de la regulación sin distinguir entre los aspectos prudenciales y no prudenciales**⁴.

La regulación prudencial es generalmente mucho más compleja, difícil y cara que la mayoría de la regulación no prudencial. Las regulaciones prudenciales (por ejemplo, normas para la adecuación de capital o requisitos de reservas y liquidez) casi siempre requieren una autoridad financiera especializada para su implementación, mientras la regulación no prudencial (por ejemplo, la divulgación de tasas de interés efectivas o de los individuos que controlan una sociedad) muchas veces puede ser auto-ejecutada y administrada por autoridades no financieras.

Por tanto, un principio general importante es **no imponer la carga de una regulación prudencial a situaciones que no la justifican; es decir, propósitos que no sean los de proteger la**

seguridad de los depositantes y la solidez del sector financiero en general. Por ejemplo, si se pretende únicamente evitar que las personas con antecedentes negativos se apropien o se apoderen de las IMFs, el banco central no tiene que asumir la responsabilidad de monitorear y proteger la solidez financiera de IMFs. Sería suficiente exigir el registro y divulgación de los nombres de los dueños o las personas que controlen las instituciones, y una evaluación de la honorabilidad y competencia de los individuos propuestos. Cierta regulación no prudencial puede ser lograda bajo leyes comerciales generales, y administrada por los órganos del gobierno que implementen estas leyes, de acuerdo con la capacidad relativa de estas agencias.

Incluso en los lugares donde hay cientos de miles de clientes, las microfinanzas hoy en día rara vez representan una porción significativamente grande de los activos financieros de un país de modo que representen un riesgo serio para el sistema bancario y de pagos en general. Por tanto, el resto de esta discusión presume que en este momento, la justificación principal para la regulación prudencial de las microfinanzas que incorporan la movilización de depósitos, es la protección de los que hacen depósitos en las IMFs. (Por otro lado, el desarrollo de las microfinanzas es un proceso dinámico. Dondequiera que las microfinanzas que incluyen la movilización de depósitos alcanzan una escala significativa en una región o país específico, hay que tener en cuenta aspectos de riesgo sistémico, además de los aspectos de protección de depositantes. El fracaso de una IMF con licencia que cuenta con activos relativamente pequeños pero un gran número de clientes podría ser contagioso a otras IMFs).

Ciertas regulaciones tienen el objetivo de corregir los abusos percibidos en una industria existente. Otra regulación es “propicia”: su propósito es positivo, permitiendo la entrada de nuevas instituciones o nuevas actividades. La mayoría de la regulación microfinanciera que se propone hoy en día es regulación propicia para la industria. Pero, ¿cuál es la actividad que se promueve? Cuando el propósito es permitir que las IMFs movilicen depósitos del público, entonces la regulación prudencial generalmente es la más adecuada, porque no se puede garantizar el reembolso del dinero de los depositantes si la IMF entera no esté financieramente solvente. En cambio, si el propósito de la regulación es permitir que ciertas instituciones operen legalmente un negocio de crédito, entonces normalmente no existe ninguna razón por asumir la carga de la regulación prudencial, porque no hay depositantes que necesitan protección⁵.

La discusión sobre la regulación de las microfinanzas a nivel mundial tiende a poner énfasis en los aspectos prudenciales: cómo permitir que las IMFs acepten depósitos. Sin embargo, en algunos países, especialmente las economías en transición que anteriormente eran socialistas, los aspectos más importantes no son prudenciales: cómo permitir que las IMFs concedan crédito legalmente.

Regulación como instrumento de promoción

Para algunos, la motivación principal del cambio regulatorio es alentar la formación de nuevas IMFs y/o mejorar el desempeño de instituciones existentes. En el caso de la regulación tanto prudencial como no prudencial, la provisión de un “espacio regulatorio” explícitamente para las microfinanzas puede tener el efecto de incrementar el volumen de los servicios financieros prestados y el número de clientes atendidos. El tipo apropiado de regulación no prudencial puede muchas veces tener el efecto deseado de promoción, con costos asociados relativamente bajos (véase, por ejemplo, la discusión sobre el permiso para prestar en la página 45). En el caso de la regulación prudencial, sin embargo, la experiencia hasta la fecha sugiere que el establecimiento de una opción nueva y con una menor carga regulatoria—particularmente si las IMFs existentes todavía no sean fuertes candidatos para la transformación—puede a veces resultar en la proliferación de instituciones depositarias menos calificadas, y crear una responsabilidad de supervisión que no se puede satisfacer. En varios países, la implementación de una nueva categoría de licencia prudencial para bancos rurales y pequeños dio lugar a que muchas instituciones nuevas proporcionaran servicios a áreas antes sin acceso, pero la supervisión resultó ser mucho más difícil de lo esperado. Casi la mitad de los nuevos bancos resultaron poco sólidos, y el banco central tuvo que dedicar una cantidad excesiva de recursos para corregir la situación. **Sin embargo, muchos de los nuevos bancos permanecieron para proporcionar servicios rurales. Si el resultado final justificará la crisis de supervisión es una decisión que dependerá de los factores y prioridades locales.**

Cualquier discusión del establecimiento de un nuevo espacio regulatorio explícitamente para desarrollar el sector microfinanciero y mejorar el desempeño de las IMFs existentes debe ponderar cuidadosamente las potenciales consecuencias no intencionadas. Por ejemplo, el proceso político de realizar cambios regulatorios puede llevar a la reintroducción o una nueva implementación de límites de tasa de interés (véase la discusión sobre los límites de tasas de interés en la página 49). Adicionalmente, una regulación demasiado específica puede limitar la innovación y competencia.

Categorías especiales y la regulación financiera existente

La discusión y defensa respecto a la regulación microfinanciera muchas veces se enfoca en el posible establecimiento de una categoría especial—es decir, un tipo distinto de licencia y/o autorización—para las microfinanzas y cómo hacerlo. La gama de posibles metodologías regulatorias, si se entienden como categorías especiales para microfinanzas o no, es limitada. Es importante ser claro respecto a cuáles de estas metodologías uno pretende implementar:

- Apoyar instituciones no bancarias de microcrédito, que no requieren la regulación y supervisión prudencial
- Apoyar intermediarios financieros no bancarios que movilizan depósitos del público, que generalmente requieren la regulación prudencial
- Apoyar una combinación de estas dos metodologías

Si se establece una nueva categoría especial, ¿debe ser mediante una modificación de las leyes y regulaciones existentes del sector financiero, o se debe proponer una legislación o regulación distinta? En general, la incorporación dentro del marco existente promoverá mejor la integración de la nueva licencia y/o autorización al sistema financiero en general. Esta metodología puede aumentar la probabilidad de que los cambios regulatorios sean correctamente armonizados con las regulaciones existentes. Una falta de atención a la armonización, muchas veces da lugar a ambigüedades respecto a cómo se relacionan los varios componentes de la regulación. Adicionalmente, los ajustes al marco existente pueden ser técnicamente más fáciles, y más propicios para la entrada de instituciones financieras existentes al campo de las microfinanzas. Sin embargo, los factores locales determinarán la viabilidad de esta metodología. Por ejemplo, en algunos países los responsables de políticas pueden estar poco dispuestos a someter la ley bancaria a modificaciones porque invitaría la reconsideración de una gama entera de aspectos bancarios que no tienen nada que ver con las microfinanzas.

Arbitraje regulatorio

En todo caso, el contenido de la regulación es más importante que la decisión de implementarla dentro de leyes y regulaciones existentes o como una designación específica de “regulación microfinanciera” nueva. En cualquier caso—pero especialmente si se agregan nuevas categorías institucionales al campo regulatorio—se debe prestar mucha atención a la interacción entre las reglas nuevas y las existentes. Si las nuevas reglas parecen establecer un ambiente más favorable o menos regulado, muchas instituciones existentes y nuevas en el mercado se modificarán para calificarse como IMFs. Este arbitraje regulatorio resulta en algunas instituciones insuficientemente reguladas.

Varios países han diseñado cuidadosamente una categoría regulatoria especial para las microfinanzas con orientación social, y luego descubren que la categoría está siendo utilizada por negocios muy diferentes de lo que tenían en mente sus creadores. Esto es particularmente el caso con el “crédito al consumo”, que generalmente se aplica a los trabajadores asalariados, en vez de microempresarios independientes. En algunos casos, los prestamistas podrían fácilmente obtener una licencia bancaria, pero optan por utilizar la categoría de microfinanzas porque los requisitos de capital mínimo y otros son menos estrictos.

II ASPECTOS DE LA REGULACIÓN NO PRUDENCIAL

Gran parte del diálogo actual respecto a la regulación de microfinanzas se enfoca en la regulación prudencial. Sin embargo, este trabajo abordará primero los aspectos no prudenciales, para resaltar el hecho de que hay muchos objetivos regulatorios que no requieren un tratamiento prudencial.

Existe una amplia gama de aspectos regulatorios no prudenciales (“conducción de los negocios”) relevantes a las microfinanzas. Estos aspectos incluyen apoyo para la formación y operación de instituciones de microcrédito; protección al consumidor, prevención del fraude y delitos financieros; establecimiento de servicios de información de crédito; apoyo para transacciones seguras; políticas de tasas de interés; limitaciones sobre propiedad, administración y fuentes de capital extranjeras; aspectos impositivos y contables; y diversos aspectos relacionados con la transformación de un tipo institucional a otro.

Permiso para prestar

En algunos sistemas legales, cualquier actividad que no se prohíbe tiene una autorización implícita. En estos países, una ONG u otra entidad sin licencia cuenta con una autorización implícita para conceder crédito con tal de que no exista una prohibición legal específica al contrario.

En otros sistemas legales, especialmente en los países en transición que antes eran socialistas, la facultad de conceder préstamos de la institución—al menos como negocio principal—es ambigua sin una autorización legal explícita. Esta ambigüedad es particularmente común en el caso de la figura jurídica de ONG. En otros sistemas legales, sólo las instituciones con licencia y sujetas a la regulación prudencial están autorizadas a conceder crédito, aun si no involucra la movilización de depósitos. Cuando la facultad legal de conceder crédito es ambigua o prohibida a las instituciones que no cuentan con una licencia prudencial, existe una fuerte justificación para introducir una regulación no prudencial que explícitamente autorice a las IMFs no depositarias a conceder crédito. Cuando el objetivo es permitir la concesión de préstamos por ONGs, puede ser necesario modificar la legislación general que las rige.

La regulación de la autorización para conceder préstamos debe ser relativamente sencilla y enfocada en la transparencia. Muchas veces, lo único que se necesita es un registro público y un proceso para la expedición de permisos. El alcance de los documentos e información necesaria para la inscripción y expedición de un permiso debe ser estrechamente vinculado con los objetivos regulatorios específicos, como facilitar la acción gubernamental en casos de abuso (véase la discusión sobre la prevención del fraude y delitos financieros en la página 47) y permitir el *benchmarking* del desempeño de la industria.

Protección al consumidor

Hay dos aspectos no prudenciales de protección al consumidor que son particularmente relevantes a las microfinanzas y es probable que merezcan atención en la mayoría, si no en todos los países: proteger a los prestatarios contra prácticas abusivas de crédito y cobranza y proporcionar a los prestatarios veracidad en los préstamos, es decir, información precisa, comparable y transparente sobre el costo de los préstamos.

Protección contra prácticas abusivas de crédito y cobranza

Muchas veces se busca proteger a los clientes de microcrédito contra los prestamistas que concedan préstamos sin estudiar adecuadamente la capacidad de reembolsar del prestatario. Esto fácilmente puede llevar a una situación en la que los prestatarios se sobre-endeudan, dando lugar a mayores niveles de morosidad para otros prestamistas. En varios países, los prestamistas de crédito de consumo han sido particularmente susceptibles a este problema, y los gobiernos lo encuentran necesario regular estas conductas. Adicionalmente, muchas veces hay un enfoque en técnicas inaceptables para el cobro de préstamos. Las regulaciones en estas áreas no necesariamente tienen que ser administradas por la autoridad de regulación prudencial.

Veracidad en los préstamos

Como se describe en la sección sobre límites de tasa de interés (página 49), el costo administrativo de desembolsar y cobrar un monto dado de la cartera es mucho mayor si hay muchos préstamos pequeños en vez de unos cuantos préstamos grandes. Por esta razón, el microcrédito normalmente no se puede realizar de manera sostenible a menos que los prestatarios paguen tasas de interés significativamente mayores que las tasas cobradas por bancos a sus prestatarios tradicionales. Adicionalmente, las diferentes combinaciones de cargos por transacción y métodos para el cálculo de intereses pueden dificultar la comparación de las tasas de interés ofrecidas por los prestamistas. En muchos países, se obligan a los prestamistas a divulgar su tasa de interés efectiva a los solicitantes de crédito, utilizando una fórmula estándar establecida por el gobierno. ¿Se debe aplicar al microcrédito estas reglas de veracidad en los préstamos? Las instituciones de microcrédito normalmente están fuertemente en contra de este tipo de requisito. Es fácil ser cínico respecto a sus motivos, y seguramente el peso de la prueba corresponde a cualquier persona que se opone a la provisión de un instrumento adicional a los prestatarios pobres para ayudarles a evaluar el costo de un préstamo; especialmente cuando este instrumento promoverá la competencia de precios. Adicionalmente, la disciplina obligatoria de divulgar las tasas de interés efectivas puede ayudar a enfocar a las instituciones de microcrédito en los pasos que puedan tomar para aumentar su eficiencia y así reducir sus tasas.

Así que debe existir una presunción a favor de dar a los prestatarios, información completa y útil acerca de las tasas de interés. Pero el tema no es siempre sencillo. En muchos países, el prejuicio del público en contra de tasas de interés abusivas es muy fuerte. Incluso en las áreas en que las altas tasas de interés sobre préstamos pequeños tienen sentido ético y financiero, todavía puede resultar difícil defenderlas cuando estén sujetas a una discusión pública amplia (y no informada), o cuando los políticos explotan el tema en beneficio político propio. Los microprestatarios han demostrado una y otra vez que se alegran de tener acceso al crédito, inclusive a tasas elevadas. Pero si se requiere que las IMFs expresen sus precios en la forma de tasas de interés efectivas, entonces el riesgo de un contragolpe público y político es mayor, y puede amenazar la capacidad operativa de las instituciones de microcrédito.

Obviamente, el grado de riesgo variará de un país a otro. En algunos lugares, se puede mitigar el riesgo mediante esfuerzos coordinados para educar al público y a los responsables de políticas sobre por qué son altos los cargos por préstamos microfinancieros y por qué el acceso es más importante que el precio para la mayoría de prestatarios pobres. Pero este tipo de educación del público requiere tiempo y recursos significativos y no siempre tendrá éxito.

Prevención del fraude y delitos financieros

Hay dos aspectos claves del fraude y delitos financieros, relacionados con la regulación de las microfinanzas: (1) preocupación por el fraude de valores e inversiones abusivas, como esquemas piramidales, y (2) preocupación por el lavado de dinero. Para enfrentar estas preocupaciones, las mismas reglas que se aplican a otros actores económicos deben aplicarse a las IMFs. No se debe suponer automáticamente que el mejor órgano para resolver estas preocupaciones sea el órgano responsable de la regulación prudencial. En muchos países, la regulación existente contra el fraude y delitos financieros será adecuada para corregir los abusos relacionados con IMFs, o sólo será necesario modificarla para incluir las nuevas categorías institucionales que se agreguen al campo regulatorio. Muchas veces la necesidad más urgente es mejorar el cumplimiento de las leyes existentes.

Servicio de referencias de crédito

El servicio de referencias de crédito—que se conoce por varios nombres, inclusive central de riesgos—ofrece beneficios importantes tanto a las instituciones financieras como a sus clientes. Al recopilar información de varias fuentes de crédito sobre el estatus e historial de clientes, estas bases de datos permiten a los prestamistas reducir su riesgo, y permiten a los prestatarios utilizar su buen historial de reembolso con una institución para acceder

nuevo crédito de otras instituciones. Estos centrales de riesgos permiten a los prestamistas ser mucho más agresivos en la concesión de préstamos sin garantía y fortalecen el incentivo a reembolsar para los prestatarios. Dependiendo del carácter de la base de datos y las condiciones de acceso a la misma, la información crediticia también puede tener un efecto positivo en la competencia entre proveedores de servicios financieros.

En los países desarrollados, la combinación de centrales de riesgo y técnicas para la calificación estadística de riesgo ha aumentado mucho la disponibilidad de crédito a los grupos de menores recursos. En los países en desarrollo, especialmente los que carecen de un sistema nacional de cédula, abundan los retos prácticos y técnicos, pero las nuevas tecnologías (como lectores de huella digital y escáneres de retina) pueden ofrecer soluciones. La experiencia sugiere que cuando las IMF's comienzan a competir unas con otras por clientes, el sobreendeudamiento e incumplimiento incrementarán dramáticamente a menos que las IMF's tengan acceso a una base de datos que capture los aspectos relevantes del comportamiento crediticio de sus clientes.

¿Deberá el gobierno crear un central de riesgos o exigir la participación en un central de riesgos? La respuesta varía de un país a otro. Un patrón común en los países en desarrollo es que los comerciantes participan voluntariamente en los centrales de riesgos privados, pero los banqueros son más reacios a compartir información sobre los clientes a menos que la ley lo exija.

Especialmente cuando cuentan con la participación de bancos, los servicios de información crediticia hacen surgir cuestiones de privacidad. A veces se puede resolver estas situaciones simplemente al incluir en los contratos de préstamo una autorización que el prestatario otorga al prestamista para que este último pueda compartir información con otros prestamistas sobre el desempeño crediticio del prestatario. En otras circunstancias, será necesario modificar las leyes.

Los servicios de información crediticia ofrecen beneficios claros, pero este tipo de recopilación de datos puede involucrar riesgos. Los gerentes de bases de datos que sean corruptos podrían vender información a partes no autorizadas. Las autoridades tributarias tal vez quieran utilizar la base de datos para perseguir a las microempresas no inscritas. Los prestatarios pueden ser perjudicados por información imprecisa en la base de datos, aunque el garantizarles acceso a su propio historial de crédito puede reducir este riesgo.

Para los donantes que desean apoyar la expansión de acceso a servicios financieros para los pobres y personas de clase media, el desarrollo de servicios de información crediticia públicos y privados que incluyan a los microprestatarios podría ser una buena aplicación de los fondos en los países que gozan de las condiciones adecuadas. Estas condiciones incluyen un sistema nacional de cédula u otro medio técnicamente factible

de identificar a los clientes, un mercado relativamente maduro de IMFs u otras firmas que conceden créditos a prestatarios de bajos recursos y un marco jurídico que establezca los incentivos correctos de participación además de proteger la equidad y privacidad.

Transacciones garantizadas

Los prestatarios, prestamistas y la economía nacional se benefician cuando no sólo los bienes inmuebles sino también los activos mobiliarios pueden ser dados en garantía para préstamos. Pero en muchas economías en desarrollo y transición, es muy caro o imposible crear y ejecutar una garantía mobiliaria. A veces también hay restricciones que impiden que las personas de menores recursos utilicen sus casas y terrenos como garantía colateral. Una reforma legal y jurídica para apoyar transacciones garantizadas puede ser muy valiosa, aunque estos temas tienden a afectar a la clase media más que a los pobres. Estas reformas típicamente se centran en las leyes comerciales y jurídicas, no en la ley bancaria.

Límites de tasas de interés

Para alcanzar el punto de equilibrio, los prestamistas deberán establecer cargos de préstamos que cubran el costo de fondos, las pérdidas de préstamos y los costos administrativos. El costo de fondos y pérdidas de préstamos varían en relación con el monto prestado. Pero los costos administrativos no varían en relación con el monto prestado. Uno puede conceder un préstamo de \$20.000, gastando solamente \$600 (3 por ciento) en costos administrativos; pero esto no significa que los costos administrativos por un préstamo de \$200 sean solamente \$6. En comparación con el monto prestado, los costos administrativos son inevitablemente mucho mayores para el microcrédito que para los préstamos de bancos convencionales⁶. **Por tanto, las IMFs no pueden continuar la concesión de préstamos pequeños a menos que sus cargos de préstamos sean considerablemente mayores en términos porcentuales que las tasas normales cobradas por banco.**

Las asambleas y el público en general pocas veces entienden esta dinámica, así que suelen indignarse por las tasas de interés del microcrédito, inclusive en los casos en que esas tasas no reflejan ni una falta de eficiencia ni ganancias excesivas⁷. Por tanto, si el gobierno se apodera de las tasas de interés del microcrédito, la presión política normalmente dificulta el establecimiento de un límite suficientemente alto como para permitir el desarrollo del microcrédito sostenible. Los límites de tasas de interés, donde se hacen cumplir, casi siempre perjudican a los pobres—al limitar los servicios—mucho más que ayudan a los pobres al reducir las tasas.

Algunos donantes internacionales presumen con demasiada facilidad que la batalla sobre las tasas de interés mayores para el microcrédito ha sido ganada. Pero, recientemente ha habido

reacciones negativas en muchos países. **Antes de que los donantes y gobiernos se comprometan al establecimiento un marco regulatorio propicio para las microfinanzas, necesitan considerar la posibilidad de que el proceso pueda inevitablemente involucrar una discusión política de las tasas de interés, con resultados que pudieran perjudicar el microcrédito responsable.** La experiencia demuestra que este riesgo es real, aunque seguramente no es relevante en todos los países.

Limitaciones sobre propiedad, administración y estructura de capital

En muchos sistemas legales, las regulaciones relacionadas con la ciudadanía, moneda y la inversión extranjera crean obstáculos para algunos tipos de IMF. Los problemas comunes incluyen prohibiciones o limitaciones severas sobre la participación de accionistas extranjeros (o fundadores o miembros en el caso de ONGs), la obtención de financiamiento de fuentes extranjeras y el empleo de extranjeros en cargos técnicos o gerenciales. En muchos países, el negocio de microfinanzas no atraerá a inversores convencionales o comerciales por varios años todavía. Como las fuentes alternativas de inversión—especialmente la inversión de capital—tienden a ser internacionales, las limitaciones sobre la inversión extranjera pueden ser especialmente problemáticas⁸.

Tratamiento tributario y contable de las microfinanzas

Los impuestos sobre IMFs se están convirtiendo en un tema controvertido en muchos países. Los factores locales posiblemente requieran otros métodos, pero se sugiere la siguiente metodología como un punto de comienzo para el análisis. Se basa en una distinción entre los impuestos sobre transacciones financieras y los impuestos sobre ganancias netas devengadas de estas transacciones.

Impuestos sobre transacciones y actividades financieras

Respecto a los impuestos sobre transacciones financieras, como el impuesto al valor agregado sobre el crédito o un impuesto sobre ingresos por intereses, el aspecto crítico es un “campo de juego nivelado” entre los tipos institucionales. En algunos países, el tratamiento tributario favorable sobre transacciones está disponible únicamente para las instituciones con licencia prudencial, a pesar de que el tratamiento tributario favorable no tiene ninguna relación substancial con los objetivos de la regulación prudencial. En otros países, los impuestos sobre transacciones financieras afectan a las cooperativas financieras de una forma diferente de los bancos. Sin considerar otras restricciones, el tratamiento tributario favorable sobre transacciones se deberá basarse en el tipo de actividad o transacción, a pesar del carácter de la institución y si cuenta con licencia prudencial o no.

El hacerlo de otra manera le ofrece a una figura jurídica una ventaja arbitraria sobre otras en la realización de la actividad.

Impuestos sobre ganancias

Se puede postular razonablemente que las ONG-IMFs sin fines de lucro deberán recibir el mismo tratamiento que todas las demás ONGs de beneficio público cuando el impuesto bajo consideración es un impuesto sobre ganancias netas. La razón por la exención de impuestos sobre ganancias es el principio que la ONG ofrece un beneficio público reconocido y no distribuye sus excedentes netos a accionistas privados u otros *insiders* (personas vinculadas con la empresa). En cambio, los reinvierte para financiar más trabajo de beneficio social. Seguramente, siempre hay formas de evadir el espíritu de este principio de no distribución, como la remuneración excesiva y préstamos internos debajo del valor de mercado. Sin embargo, estos abusos potenciales probablemente no ocurran con mayor frecuencia entre las ONGs que participan en el microcrédito que en otros tipos de ONGs.

Para cualquier institución sujeta a un impuesto sobre la renta neta o ganancia, las reglas para la deducción de gastos (como una provisión razonable para préstamos incobrables) deberán aplicarse consistentemente a todos los tipos de instituciones, si cuentan con licencia prudencial o no. También si es apropiado establecer provisiones para una cartera microfinanciera más agresivamente que para una cartera de préstamos convencionales, entonces la deducción de las ganancias del microprestamista también debe variar de acuerdo con esta diferencia. Para las instituciones con licencia, la regulación prudencial normalmente determinará el monto de provisiones para préstamos incobrables. En el caso de instituciones de sólo crédito y sin licencia, es posible que las autoridades tributarias tengan que regular los montos permitidos de provisiones para prevenir los abusos.

Mecanismos factibles de transformación jurídica

Las transformaciones jurídicas en las microfinanzas—de un tipo institucional a otro—plantean varios aspectos regulatorios no financieros. El tipo de transformación más sencillo y más común ocurre cuando la operación de una IMF se transfiere a la oficina local de una ONG internacional como una nueva ONG establecida a nivel local. Este tipo de transferencia puede enfrentar obstáculos regulatorios serios, inclusive la participación extranjera, impuestos ambiguos o prohibitivos por la transferencia de cartera y aspectos de derecho laboral creados por la transferencia de personal. Un segundo tipo de transformación jurídica que es cada vez más común involucra la creación de una firma comercial por una ONG (a veces junto con otros inversores), a la que la ONG aporta su cartera existente (o efectivo del reembolso de su cartera) a cambio de acciones en la nueva firma. Estas transformaciones muchas veces plantean problemas adicionales, inclusive cómo

volver a obtener o de otro modo tener en cuenta los beneficios impositivos que las ONGs en transformación han recibido; restricciones sobre la facultad de la ONG de transferir lo que se llaman “activos caritativos” (sus préstamos) a una firma de propiedad privada; y restricciones sobre el poder de la ONG de tener capital en una firma comercial, particularmente si esto se convierte en su actividad principal como resultado de la transformación.

Normalmente, estos distintos conjuntos de regulación no contemplan y nunca han sido aplicados a las transformaciones en el campo de las microfinanzas. La armonización de sus provisiones y la creación de un camino claro para las transformaciones de organizaciones microfinancieras pueden ser reformas importantes para apoyar al campo. Por otro lado, estas reformas podrían ser de menor prioridad si existen sólo una o dos ONGs microfinancieras que sean probables candidatos para la transformación⁹.

III REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LAS MICROFINANZAS

Objetivos de la regulación prudencial

Los objetivos generalmente aceptados de la regulación prudencial incluyen (1) proteger el sistema financiero del país al prevenir que el fracaso de una institución lleve al fracaso de otras, y (2) proteger a los depositantes pequeños que no están en una buena posición para monitorear la solidez financiera de la institución ellos mismos. Si la regulación prudencial no se enfoca suficientemente en uno de estos objetivos, se puede desperdiciar los escasos recursos regulatorios, las instituciones pueden estar cargadas con requisitos de cumplimiento innecesarios, y se puede restringir el desarrollo del sector financiero.

Establecimiento de parámetros: ¿Cuándo se debe aplicar la regulación prudencial a las microfinanzas?

Momento y estado de la industria

Hoy en día se están considerando nuevas categorías regulatorias en muchos países. En algunos de estos países, existe una situación algo paradójica. La expectativa es que, a plazo medio, la nueva categoría será utilizada principalmente por las ONG-IMFs existentes que desean cambiar su estatus respecto a la movilización de depósitos. Al mismo tiempo, ninguna o casi ninguna de las IMFs existentes, ha demostrado que puede gestionar el crédito con suficiente rentabilidad para pagar y proteger los depósitos que desean movilizar. En este ambiente, el gobierno debe considerar la opción de esperar un rato, monitorear el desempeño de los microprestamistas y abrir la categoría solamente después de tener más y mejor experiencia con el desempeño financiero de las IMFs. El desarrollo de un nuevo sistema regulatorio para las microfinanzas requiere mucho análisis, consulta y negociación; los costos

del proceso pueden exceder los beneficios a menos que se pueda esperar para alcanzar una masa crítica de instituciones calificadas.

Dentro de este contexto, el desempeño financiero real de las IMFs existentes es un elemento crucial que muchas veces recibe muy poca atención en las discusiones sobre la reforma regulatoria. **Cuando se espera que las IMFs aprovechen una nueva categoría regulatoria, debe haber un análisis financiero competente de al menos las IMFs líderes antes de tomar decisiones con respecto a esa categoría.** Este análisis deberá enfocarse en las operaciones existentes de cada IMF y determinar si sean suficientemente rentables para sufragar los costos financieros y administrativos de la movilización de depósitos sin descapitalizarse. Naturalmente, este análisis tendrá que incluir una determinación de si los sistemas de contabilidad y seguimiento de préstamos de la IMF sean suficientemente sólidos para producir información confiable.

Fuentes de financiamiento

Los objetivos de la regulación prudencial de prevenir el riesgo sistémico y proteger a los depositantes se satisfacen cuando los depósitos minoristas del público en general son protegidos. Por tanto, este tipo de intermediación financiera normalmente requiere la regulación prudencial. ¿Participan las IMFs que financian su concesión de crédito con otras fuentes de capital en actividades de intermediación financiera que deberán ser reguladas prudencialmente? Esta pregunta requiere un análisis detenido, y su respuesta muchas veces dependerá de factores locales¹⁰.

Donaciones. Históricamente, los donantes de un tipo u otro, inclusive agencias de desarrollo bilateral y multilateral, han apoyado a las IMFs con donaciones. Las justificaciones de la supervisión prudencial no se aplican en el caso de IMFs financiadas únicamente con donaciones. Es posible que el gobierno tenga interés en asegurar que los fondos de donantes sean bien utilizados, pero las microfinanzas no son diferentes en este sentido de otras actividades apoyadas por donantes.

Garantías en efectivo y depósitos obligatorios similares. Muchas IMFs requieren depósitos en efectivo de los prestatarios antes de y/o durante el préstamo, para demostrar la capacidad del prestatario de hacer los pagos, y para servir de garantía para el reembolso del préstamo. Aunque estos depósitos muchas veces se llaman “ahorro obligatorio”, es más útil considerarlos como la garantía en efectivo requerida por el contrato de préstamo, en vez de un verdadero servicio de ahorro. Los depósitos de efectivo a veces son mantenidos por un tercero (como un banco comercial), y por tanto no son administrados por la IMF. **Incluso cuando la IMF mantiene los depósitos obligatorios de sus clientes, e incluso si los intermedia al prestarlos, la cuestión de si se debe aplicar la regulación prudencial se debe resolver desde el punto de**

vista de un análisis práctico de costos y beneficios. Si la garantía colateral es el único tipo de depósito captado por la IMF, entonces la mayoría de sus clientes adeuda más a la IMF que la IMF le adeuda, la mayoría del tiempo. Si la IMF fracasa, estos clientes pueden proteger a sí mismos simplemente al suspender el reembolso de su préstamo. Es cierto que algunos de los clientes de IMFs a veces estarán en una posición de riesgo neto, de modo que el fracaso de la IMF pondrá en peligro sus depósitos, pero este riesgo relativamente menor debe ser ponderado contra los varios costos de la supervisión prudencial: costos a la entidad supervisora, a la IMF y al cliente. Varios países han encontrado un camino medio respecto a este tema, exigiendo la licencia prudencial únicamente para las IMFs que mantienen e intermedian una garantía en efectivo de sus clientes, pero no para las IMFs que mantienen una garantía de valores de bajo riesgo o en una cuenta de un banco con licencia.

Tomar crédito de fuentes no comerciales, inclusive los donantes o patrocinadores. Cada vez más, los donantes utilizan préstamos en vez de donaciones para apoyar a las IMFs. Aunque el producto del préstamo es intermediado por la IMF, su pérdida no representaría un riesgo sistémico substancial en el país anfitrión y los prestamistas están bien posicionados para proteger sus propios intereses si desean. La definición de la movilización de depósitos que requiere una regulación prudencial deberá entonces excluir este tipo de crédito.

Tomar crédito de fuentes comerciales. Algunas IMFs obtienen préstamos comerciales de fondos de inversión internacionales que se enfocan en las inversiones sociales, y de bancos comerciales locales con licencia. En este caso también, **el hecho de que el producto de crédito comercial es intermediado por la IMF no debe llevar a la regulación prudencial de la IMF que obtiene el crédito.** Cuando el prestamista es un fondo de inversión internacional, la pérdida de sus fondos no representará un riesgo sistémico, y el prestamista deberá poder vigilar sus propios intereses. Cuando el prestamista es un banco comercial local con licencia, deberá ya estar sujeta a la regulación prudencial apropiada, y el hecho de que la IMF toma un préstamo del banco no justifica la regulación prudencial de la IMF más que en el caso de cualquier otro prestatario del banco¹¹.

Depósitos mayoristas y sustitutos. En algunos países, las IMFs pueden financiarse con la emisión de papel comercial, bonos u otros instrumentos similares en los mercados locales de valores. Surgen aspectos similares con la emisión directa de certificados de depósito grandes. A diferencia de los depósitos del público en general, todos estos instrumentos suelen ser comprados por inversores grandes y sofisticados. No existe un consenso respecto a cómo regular estos instrumentos. Algunos sostienen que los

compradores de estos instrumentos deben realizar sus propios análisis de la solidez financiera del negocio emisor. Por tanto, al emisor estaría sujeto únicamente a la regulación normal de valores, que generalmente se enfoca en asegurar una divulgación completa de la información relevante, en vez de asegurar la fortaleza financiera del emisor. Otros, menos impresionados con la distinción entre depósitos mayoristas y minoristas o escépticos acerca de la ley local de valores y su ejecución, insisten en que cualquier institución que emita estos instrumentos e intermedie los fondos esté sujeta a la regulación prudencial.

Aborro de socios. Gran parte de la discusión actual sobre la regulación de microfinanzas se enfoca, implícita o explícitamente, en las ONG-IMFs que han comenzado con un modelo basado en el crédito y ahora desean avanzar a la movilización de depósitos. Pero, en muchos lugares del mundo, la mayoría de las microfinanzas son proporcionadas por cooperativas financieras que típicamente financian sus préstamos con los depósitos de aportaciones y ahorros de los socios. A veces se sostiene que, como estas instituciones aceptan depósitos únicamente de sus socios y no del “público” que no necesitan supervisión prudencial. Esta teoría es problemática. Primero, cuando una cooperativa financiera se vuelve muy grande, sus socios, en un sentido práctico, no necesariamente gozan de una mejor posición para supervisar la gerencia de la institución que los depositantes de un banco comercial. Segundo, los parámetros de afiliación pueden variar. Por ejemplo, las cooperativas financieras cuyo vínculo común es geográfico pueden movilizar depósitos de la manera más amplia que deseen al automáticamente conceder afiliación a cualquier persona en su área de operaciones que desea hacer un depósito.

Muchas veces, estas cooperativas financieras tienen una licencia bajo una ley especial, y su supervisión puede estar bajo los auspicios de una agencia gubernamental que supervise a todas las cooperativas, inclusive las cooperativas enfocadas en la producción, mercadeo y otras actividades no financieras. A pesar de que estas agencias puedan ser legalmente responsables de la supervisión prudencial de la seguridad de depositantes, casi nunca cuentan con los recursos, pericia e independencia para hacerlo eficazmente. En la ausencia de buenas razones locales del contrario, **las cooperativas financieras—al menos las grandes—deberán ser supervisadas prudencialmente por una autoridad financiera especializada.** En los países donde ya existe una base grande de cooperativas financieras, el asegurar una regulación y supervisión eficaz de estas cooperativas puede ser una prioridad más inmediata que el desarrollo de nuevas categorías para las ONGs microfinancieras.

Racionar la regulación prudencial y capital mínimo

Como se indica a continuación, la supervisión prudencial es costosa. Cuando se calculan como un porcentaje de los activos

supervisados, estos gastos son mucho mayores para las instituciones pequeñas que para las grandes. Adicionalmente, las autoridades de supervisión cuentan con recursos limitados. En un sentido práctico, es necesario racionar el número de licencias financieras que requerirán supervisión. El instrumento más común para este racionamiento es un requisito de capital mínimo; el monto mínimo de dinero que los dueños puedan contribuir a la cuenta de capital de una institución que solicita licencia.

En teoría, el establecimiento del nivel de capital mínimo se podría basar en las economías de escala en la intermediación financiera: en otras palabras, debajo de cierto tamaño, un intermediario no puede apoyar la infraestructura mínima necesaria y todavía operar rentablemente. Sin embargo, hay una tendencia cada vez mayor de subestimar la utilidad del capital mínimo como una medida de seguridad y en cambio tratarlo más directamente como un instrumento de racionamiento. Mientras menor sea el requisito de capital mínimo, más entidades necesitarán supervisión.

Los que consideran la regulación de las microfinanzas principalmente como un instrumento de promoción, desearán un requisito de capital mínimo bajo, lo cual facilitará la obtención de nuevas licencias. Por otra parte, los supervisores que se responsabilizarán por la solidez financiera de nuevas instituciones que movilicen depósitos tienden a favorecer mayores requisitos de capital, porque saben que hay un límite en el número de instituciones que pueden supervisar eficazmente. En otras palabras, hay una relación directa entre el número de nuevas instituciones con licencia y la probable eficacia de la supervisión que recibirán. El instrumento más común para encontrar el equilibrio es el requisito de capital mínimo.

Sin embargo, el nivel de capital mínimo no es necesariamente el único instrumento disponible para limitar el número de nuevos participantes en el mercado. Por ejemplo, la decisión de otorgar licencias se puede basar en parte en evaluaciones cualitativas de las instituciones; aunque las normas cualitativas pueden dar cabida al abuso de discreción oficial¹².

A pesar de los instrumentos de racionamiento utilizados, parece razonable pecar por exceso de precaución al principio, con tal de que se pueda ajustar los requisitos más adelante, cuando las autoridades cuenten con más experiencia con la demanda de licencias y los aspectos prácticos de la supervisión de microfinanzas. Obviamente, esta flexibilidad es más fácil de lograr si los requisitos sean incorporados a la regulación y no la ley.

Establecimiento de parámetros con base en un análisis de rentabilidad: El caso de intermediarios comunitarios pequeños

Algunos intermediarios controlados por socios movilizan depósitos, pero son tan pequeños y a veces tan geográficamente remotos, que no pueden ser supervisados de una forma rentable. Esto presenta un problema práctico para la autoridad regulatoria. ¿Se

debe permitir que estas instituciones operen sin la supervisión prudencial, o se debe hacer cumplir requisitos de capital mínimo de modo que estas instituciones tengan que suspender la movilización de depósitos?

A veces las autoridades regulatorias prefieren la última opción. Sostienen que las instituciones que no pueden ser supervisadas no son seguras, y por tanto no deben ser autorizadas para aceptar ahorros de depositantes pequeños¹³. Después de todo, ¿no tienen derecho los clientes pequeños y pobres a la seguridad igual que los clientes grandes y con mayores recursos?

Pero este análisis es demasiado sencillo si no tiene en cuenta las alternativas reales disponibles al depositante. Varios estudios demuestran que los pobres pueden ahorrar y sí ahorran. Especialmente en las áreas donde las cuentas de depósito formales no están disponibles, utilizan métodos como guardar dinero debajo el colchón, invertir en ganadería o materiales de construcción o programas informales como el ahorro rotatorio y clubes de crédito. Todos estos métodos tienen riesgos y en muchos, si no en todos los casos, son más arriesgados que una cuenta formal en un intermediario pequeño y no supervisado. De hecho, el cerrar la cooperativa de ahorro y crédito local podría aumentar y no reducir el riesgo asumido por ahorristas locales, porque les obliga a utilizar formas menos satisfactorias del ahorro.

A raíz de estas consideraciones, la mayoría de autoridades regulatorias que enfrenta este problema ha optado por eximir a los intermediarios comunitarios debajo de cierto tamaño, de los requisitos de regulación y supervisión prudencial. Los límites de tamaño son determinados por el número de socios, el monto de activos o los dos. (A veces la exención está disponible exclusivamente a las instituciones de “vínculo cerrado” cuyos servicios están disponibles únicamente para los miembros de un grupo preexistente.) Una vez que se sobrepasen los límites, la institución deberá cumplir con la regulación prudencial y someterse a la supervisión.

Si se permite que los intermediarios pequeños movilicen depósitos sin la supervisión prudencial, se puede razonar que sus clientes deberán ser claramente advertidos que ninguna agencia gubernamental esté monitoreando la salud de la institución, y por tanto deberán sacar sus propias conclusiones con base en sus conocimientos de los individuos que controlan la institución.

Estos aspectos, presentados por un grupo muy pequeño de intermediarios, ilustran un principio más general que se aplica a muchos de los temas abordados en el presente trabajo. La protección de depositantes no es un valor absoluto que excluye todas las demás consideraciones. Algunas reglas que reducen el riesgo también pueden reducir el acceso de los pobres a servicios financieros, un valor de igual importancia. En estos casos, el objetivo de la autoridad regulatoria debe ser, no la eliminación de riesgo, sino un equilibrio prudente entre la seguridad y el acceso.

¿Regulación de instituciones o actividades?

Cuando se trata de abrir un espacio regulatorio para las microfinanzas, hay una tendencia natural de pensar en términos de la creación de un nuevo tipo institucional especializado. En algunos lugares esto es la mejor opción. Pero se debe considerar las alternativas, inclusive la posibilidad de perfeccionar una forma existente de licencia financiera. Existe el peligro que un enfoque muy concentrado en una forma institucional particular podría impedir la innovación y competencia, alentar el arbitraje regulatorio o impedir la integración de las microfinanzas al sector financiero más amplio.

Estas consideraciones llevan a algunos en el campo a razonar que los responsables de políticas deberán enfocarse más en la regulación de microfinanzas como un grupo de actividades, a pesar del tipo de institución financiera que las implemente, y menos en las formas específicas de institución. Esto es un énfasis sano. La siguiente sección describe los ajustes regulatorios especiales, necesarios para las microfinanzas; casi todos los ajustes se aplican a pesar del tipo de institución que implementa las microfinanzas. Al mismo tiempo, algunos de los ajustes regulatorios necesarios tendrán que ver con el tipo de institución en vez de con la actividad misma. Por ejemplo, se puede alegar que el microcrédito presenta un perfil de menor riesgo cuando representa una parte pequeña de la cartera de un banco de servicio completo diversificado, en comparación con el microcrédito que representa la mayoría de los activos de una IMF; por tanto, se puede postular razonablemente que estos dos tipos institucionales deberán estar sujetos a diferentes reglas de adecuación de capital.

Normas prudenciales especiales para las microfinanzas

Algunas regulaciones comunes de la banca tradicional deben ser ajustadas para acomodar las microfinanzas. Si las microfinanzas son desarrolladas a través de IMFs depositarias independientes, o como una línea de productos dentro de un banco minorista o compañía de financiamiento, los siguientes conjuntos de regulaciones típicamente necesitan una reexaminación, al menos para los productos que pueden ser correctamente clasificados como “micro”. Otras reglas pueden requerir ajustes en algunos países, pero la lista a continuación incluye los aspectos más comunes.

Capital mínimo

El tipo de inversor que está dispuesto y capaz de financiar a las IMFs posiblemente no pueda constituir el monto de capital requerido para una licencia bancaria normal. Adicionalmente, una IMF especializada puede requerir mucho tiempo para acumular una cartera suficientemente grande para apalancar adecuadamente el monto de capital necesario para un banco. Los sacrificios

implicados en el establecimiento de requisitos de capital mínimo para las microfinanzas fueron discutidos en la página 55.

Adecuación de capital¹⁴

Existe una controversia sobre si los requisitos de adecuación de capital para IMFs especializadas deberán ser más estrictos que los requisitos aplicados a los bancos comerciales diversificados. Varios factores tienden a favorecer este nivel de conservadurismo.

Las IMFs bien administradas mantienen un excelente historial de reembolso, con una morosidad típicamente menor que los bancos comerciales. Sin embargo, las carteras de IMF tienden a ser más volátiles que las carteras de bancos comerciales, y pueden deteriorarse con sorprendente rapidez. La razón principal por esto es que la cartera microfinanciera es normalmente sin garantía, o garantizada con activos insuficientes para cubrir el préstamo, una vez que se incluyan los costos de cobranza. Para el prestatario, el incentivo principal de reembolsar el micropréstamo es la expectativa de acceso a préstamos futuros. Por tanto, los brotes de morosidad en una IMF pueden ser contagiosos. Cuando un prestatario ve que otros no están reembolsando sus préstamos, el incentivo para el prestatario de continuar haciendo sus pagos se disminuye, porque los brotes de morosidad reducen la probabilidad de que la IMF pueda premiar la fidelidad del prestatario con futuros préstamos. La dinámica de grupos pares también juega un papel: cuando los prestatarios no tienen ninguna garantía colateral en riesgo, pueden sentirse ridículos si reembolsan sus préstamos cuando otros no hacen lo mismo.

Adicionalmente, como sus costos son tan altos, las IMFs necesitan cobrar altas tasas de interés para mantenerse a flote. Cuando los préstamos no son reembolsados, la IMF es como cualquier otro banco que no recibe el efectivo que necesita para cubrir los costos asociados con estos préstamos. Sin embargo, los costos de la IMF normalmente son mucho mayores que los costos de bancos comerciales por unidad prestada, de modo que un nivel dado de morosidad descapitalizará a una IMF mucho más rápidamente que a un banco típico.

Otro factor relevante es que en la mayoría de países, ni las microfinanzas como un negocio ni las IMFs individuales como instituciones cuentan con una trayectoria muy larga. La gerencia y personal de las IMFs suelen tener poca experiencia, y la agencia supervisora tiene poca experiencia con la evaluación y control del riesgo de microfinanzas. Adicionalmente, muchas nuevas IMFs están creciendo muy rápidamente, que ejerce mucha presión sobre la gerencia y sistemas.

Por último, como se discutirá a continuación, algunos instrumentos importantes de supervisión no funcionan muy bien para las IMFs especializadas.

Por todas estas razones, un conservadurismo prudente sugeriría que las IMFs especializadas deberán estar sujetas a un mayor

porcentaje de adecuación de capital que el requisito aplicado a los bancos normales, por lo menos hasta que algunos años de desempeño histórico han demostrado que los riesgos puedan ser suficientemente manejados, y que la entidad supervisora pueda responder a los problemas con suficiente rapidez, para que las IMF's puedan entonces apalancar con el mismo nivel de agresividad que los bancos comerciales.

Otros sostienen que la aplicación de un mayor requisito de adecuación de capital a las IMF's, o un requisito equivalente de ponderación de riesgo a las carteras de microcrédito en instituciones diversificadas, tenderán a reducir el retorno sobre el capital en el microcrédito, así reduciendo su atractivo como negocio y creando un campo de juego desnivelado. Por otro lado, la demanda de microfinanzas es menos sensible a las tasas de interés que la demanda de préstamos de bancos normales, de modo que los microprestamistas tienen más libertad para ajustar su margen de interés para producir el retorno que necesitan, con tal de que todos los microprestamistas estén sujetos a las mismas reglas y el gobierno no imponga límites de tasas de interés.

La aplicación de normas de adecuación de capital a las cooperativas financieras presenta un problema específico relacionado con la definición de capital. Todos los socios de estas cooperativas están obligadas a invertir un monto mínimo de “capital social” en la institución. Pero, a diferencia de una inversión de capital en un banco, las aportaciones de socios normalmente pueden ser retiradas cuando el socio decide abandonar la cooperativa. Desde el punto de vista de la seguridad institucional, este capital no es muy satisfactorio: no es permanente, y tiene más probabilidad de ser retirado exactamente en el momento que la institución más lo necesite, cuando la cooperativa tiene problemas. El capital constituido de ganancias retenidas, a veces llamado “capital institucional”, no tiene este problema. Una resolución para este problema es limitar los derechos de los socios de retirar el capital social si la adecuación de capital de la cooperativa se reduzca a niveles peligrosos. Otro método es exigir que las cooperativas constituyan cierto nivel de capital institucional durante un período de años, y después de este período la adecuación de capital se basará exclusivamente en estas ganancias retenidas.

Límites de préstamos sin garantía, y provisiones para préstamos incobrables

Para minimizar el riesgo, **las regulaciones muchas veces limitan los préstamos sin garantía a cierto porcentaje—muchas veces el 100 por ciento—de la base de capital del banco. Esta regla no se debe aplicar al microcrédito, porque impediría que una IMF apalancue su capital con depósitos o dinero tomado en préstamo.**

Las regulaciones bancarias pueden requerir provisiones para préstamos incobrables del 100 por ciento sobre todos los presta-

mos sin garantía al momento de su constitución, incluso antes de entrar en morosidad. Sin embargo, esto no funciona cuando se aplica a las carteras de microcrédito. Aun si el gasto de provisión se recupere más adelante cuando se cobra el préstamo, los cargos acumulados por préstamos vigentes producirían una subrepresentación masiva del patrimonio verdadero de la IMF.

Para resolver estos dos problemas, un ajuste regulatorio común es considerar las garantías solidarias (de grupos) como “garantía colateral” para aplicar estas regulaciones al microcrédito. Esto puede ser una solución conveniente al problema si todos los microprestamistas utilizan estas garantías. Sin embargo, las garantías de grupo son menos eficaces de lo que muchas veces se presume. Muchas IMFs no ejecutan estas garantías, y no hay evidencia que los micropréstamos con garantía de grupo tienen mayores tasas de reembolso que los micropréstamos individuales sin garantía. El elemento de seguridad más poderoso en el microcrédito tiende a ser la fortaleza de los procedimientos de crédito, monitoreo y cobranza de la institución, en vez del uso de garantías de grupo.

A pesar de la razón para justificar el ajuste, los prestamistas competentes no deben estar obligados a automáticamente constituir provisiones para un gran número de micropréstamos tan pronto que se otorguen. Pero, una vez que esos préstamos entren en morosidad, el hecho de que no tengan garantía justifica el requisito de constituir provisiones más agresivamente que para la cartera con garantías convencionales. Esto es especialmente cierto en los países donde el microcrédito típicamente se concede a corto plazo. Después de sesenta días de morosidad, un micropréstamo sin garantía de tres meses con pagos semanales presenta una mayor probabilidad de pérdida que un préstamo de dos años garantizado con un bien inmueble y con pagos mensuales.

Algunos países efectivamente impiden que las IMFs obtengan crédito de bancos porque no pueden ofrecer una garantía adecuada, y sin esa garantía el banco tendría que constituir provisiones para el 100 por ciento del préstamo. En estos países, se debe considerar un ajuste a las reglas bancarias para que la cartera crediticia de una IMF con un fuerte historial de reembolso pueda calificarse como garantía colateral para un préstamo del banco.

Documentación de préstamos

En vista de los montos de préstamos y clientes típicos de microfinanzas, sería excesivo o imposible exigir que generen la misma documentación crediticia que los bancos comerciales. Esto es particularmente cierto, por ejemplo, con el registro de garantías, estados financieros de los negocios de prestatarios, o evidencia que esos negocios sean formalmente inscritos. Estos requisitos deberán ser eliminados para los micropréstamos. Por otro lado, algunas metodologías de microcrédito dependen de la evaluación por parte de la IMF de la capacidad de reembolsar de cada prestatario. En estos casos, es razonable exigir que el archivo de

préstamo contenga una documentación sencilla de la evaluación del flujo de efectivo del cliente. Sin embargo, cuando se conceden varios préstamos a corto plazo (por ejemplo, de tres meses) al mismo cliente, no se debe exigir que la IMF repita el análisis de flujo de efectivo para cada préstamo.

Restricciones sobre co-garantes como prestatarios

Las regulaciones a veces prohíben que un banco conceda crédito a una persona que haya co-garantizado o de otra forma haya garantizado un préstamo del mismo banco. Esto crea problemas para las instituciones que utilizan mecanismos de préstamos a grupos que dependen de la garantía mutua de los préstamos de todos los socios.

Seguridad física y requisitos para el establecimiento de sucursales

El horario de operaciones, ubicación de sucursales y requisitos de seguridad muchas veces son estrictamente regulados de formas que pudieran impedir la provisión de servicios a una clientela microfinanciera. Por ejemplo, puede ser necesario prestar servicios fuera del horario regular de atención al público para la conveniencia de los clientes, o alternar al personal entre las sucursales que están abiertas solamente uno o dos días por semana para ahorrar costos. Las medidas de seguridad como guardias o bóvedas, u otras reglas normales de infraestructura podrían aumentar el costo de abrir sucursales en áreas pobres. Los requisitos de seguridad física y sucursales merecen ser reexaminados—pero no necesariamente eliminados—dentro del contexto de las microfinanzas. La necesidad de los clientes de tener acceso a servicios financieros debe ser balanceada con los riesgos de seguridad inherentes en la posesión de efectivo.

Frecuencia y contenido de informes

Los bancos a veces están obligados a reportar información acerca de su posición financiera con frecuencia; incluso a diario. En muchos países, el estado del transporte y comunicaciones puede hacer que la presentación de informes con este nivel de frecuencia sea virtualmente imposible para los bancos rurales o sucursales. Más generalmente, el informe a una entidad regulatoria (o a un servicio de información crediticia) puede incrementar substancialmente los costos administrativos de un intermediario, particularmente uno que se especialice en transacciones muy pequeñas. **Normalmente, los requisitos de informe deben ser más sencillos para las instituciones o programas de microfinanzas que para las operaciones normales de bancos comerciales.**

Reserva de depósitos

Muchos países exigen que los bancos mantengan reservas iguales a un porcentaje de ciertos tipos de depósitos. Estas reservas pueden

ser un instrumento útil de la política monetaria, pero representan un impuesto sobre el ahorro, y pueden excluir a los pequeños depositantes al aumentar el monto mínimo de depósito que los bancos o IMFs puedan administrar rentablemente. Se debe tener en cuenta esta última desventaja al momento de tomar decisiones respecto a los requisitos de reserva.

Adecuación de propiedad y requisitos de diversificación¹⁵

La estructura típica de propiedad y gobierno de las IMFs tiende a reflejar sus orígenes y fuentes iniciales de capital. Las ONGs, agencias gubernamentales de apoyo, donantes multilaterales y otros inversores orientados hacia el desarrollo predominan sobre los que buscan maximizar sus ganancias, como el accionista típico de un banco. Las personas responsables de estas inversiones orientadas hacia el desarrollo normalmente no arriesgan el dinero de sus propios bolsillos. Los inversores de este tipo, y sus directores elegidos, pueden tener incentivos personales más débiles de monitorear con atención la toma de riesgos de parte de la gerencia de IMF. Esto no quiere decir que los dueños privados de bancos comerciales que buscan maximizar las ganancias siempre hacen un buen trabajo en supervisar a la gerencia de bancos comerciales. Pero la experiencia indica que estos dueños típicamente monitorean la administración de sus inversiones con más cuidado que los representantes de donantes e inversionistas sociales.

La regulación bancaria típica determina el tipo de accionista permisible, así como el número mínimo de accionistas fundadores y el máximo porcentaje de propiedad de cada accionista. Ambos tipos de reglas pueden crear obstáculos para las IMFs depositarias, en vista de sus atributos de propiedad y gobierno.

Estas reglas satisfacen objetivos prudenciales legítimos. Los requisitos sobre el tipo de accionista permitido pretenden asegurar que los dueños de una institución financiera que acepta depósitos tengan tanto la capacidad financiera como el interés directo para aportar fondos adicionales si hay un dividendo pasivo. Los requisitos de diversificación de propiedad buscan prevenir la “captura” de licencias bancarias por dueños individuales o grupos, e incorporan frenos y equilibrios a la gobernabilidad. Pero juntos, estos requisitos pueden causar problemas serios en una situación común en que los activos de una IMF con licencia nueva provienen casi completamente de la ONG que ha estado realizando el negocio microfinanciero hasta la creación de la nueva institución.

Primero, las leyes o regulaciones a veces prohíben que la ONG tenga acciones en la institución con licencia. Aunque este tipo de prohibición puede tener un propósito legítimo, generalmente representa un obstáculo demasiado grande a la licencia de una institución de microfinanzas que se originó en una ONG y se debe considerar su modificación. Aun si se le permite a la ONG tener acciones en la nueva institución, los requisitos de diversificación

pueden presentar otro reto. Por ejemplo, un requisito mínimo de cinco dueños y un máximo del 20 por ciento por accionista obligarían a la ONG en transformación a identificar a cuatro dueños más, cuyo aporte combinado de capital sería cuatro veces la cantidad que contribuye la ONG. Esto puede ser una carga imposible para un negocio con orientación social cuya rentabilidad aún no es suficientemente fuerte para atraer el capital exclusivamente comercial. La única alternativa a veces ha sido la distribución de acciones a otros dueños que no hayan pagado un monto equivalente de capital. Este procedimiento no tiende a producir una buena supervisión por parte de los otros dueños.

En vista de los objetivos legítimos de la idoneidad de accionistas y requisitos de diversificación de propiedad, no hay una fórmula sencilla o universal para la modificación de estos tipos de reglas para acomodar a las IMFs. Sin embargo, la solución puede a veces ser tan sencilla como permitir que el órgano que otorga licencias tenga la discreción de considerar la situación particular de los solicitantes IMFs y sus patrocinadores propuestos y eximirlos de los requisitos de idoneidad de accionistas y diversificación de propiedad de acuerdo con el caso.

¿A quiénes se deben aplicar estas normas especiales?

Cabe reiterar que **la mayoría de los ajustes mencionados en esta sección deberán aplicarse, idealmente, no sólo a las IMFs especializadas, sino también a las operaciones microfinancieras en los bancos comerciales o compañías de financiamiento.** Algunos también son relevantes al crédito sin garantía otorgado por cooperativas financieras.

Aun si los bancos comerciales de un país no tienen ningún interés actual en las microfinanzas, esto podría cambiar una vez que las IMFs especializadas demuestren creíblemente el potencial de su negocio de generar ganancias. Si un banco de servicio completo decide ofrecer productos microfinancieros o asociarse con una IMF para ofrecer estos productos, deberá contar con un camino regulatorio claro para hacerlo; de lo contrario, se garantizará a fragmentación continua del sector financiero. Las entidades de regulación y supervisión deben tener un incentivo especial para alentar estas alianzas: cuando el microcrédito representa una parte pequeña de una cartera diversificada de banco comercial, el riesgo y costo de supervisar la actividad microfinanciera son mucho menores. Adicionalmente, un campo de juego nivelado en términos de las normas prudenciales aplicadas a una actividad ayuda a estimular la competencia.

Seguro de depósitos

Para proteger a los depositantes pequeños y reducir la probabilidad de un retiro masivo de fondos de los bancos, muchos países proporcionan un seguro explícitamente para depósitos bancarios

hasta un monto límite. Otros países ofrecen un reembolso *de facto* de las pérdidas de depositantes en bancos, inclusive cuando no existe un compromiso legal explícito para hacerlo. Existe considerable debate sobre la eficacia del seguro de depósitos público para mejorar la estabilidad bancaria, si alienta la toma de riesgos inapropiada de parte de los gerentes de bancos, y si el seguro podría ser proporcionado mejor a través de mercados privados. En todo caso, si los depósitos en bancos comerciales son asegurados, se supone que los depósitos de otras instituciones con licencia prudencial de las autoridades financieras deberán ser asegurados, con la ausencia de buenas razones contrarias.

IV AFRONTAR EL RETO DE SUPERVISIÓN

Varias décadas de experiencia alrededor del mundo con diversas formas de instituciones financieras “alternativas”—inclusive varias formas de cooperativas financieras, sociedades mutuas, bancos rurales, bancos comunales y ahora las IMFs—demuestran que **hay una tentación fuerte y casi universal de subestimar el reto de supervisar estas instituciones para mantenerlas razonablemente seguras y estables.** Cuando los varios actores comienzan a discutir los marcos jurídicos para las microfinanzas en un país, es relativamente fácil e interesante elaborar regulaciones, pero más difícil y menos atractivo realizar una planificación concreta y práctica para la supervisión eficaz. El resultado es que a veces la supervisión recibe muy poca atención en el proceso de reforma regulatoria, muchas veces porque se supone que cualquier reto de supervisión creado por la nueva regulación se podrá resolver posteriormente, al ingresar dinero y asistencia técnica adicional a la agencia regulatoria por un tiempo. Este supuesto puede ser equivocado en muchos casos. El resultado puede ser una regulación que no se hace cumplir, que puede ser peor que ninguna regulación.

La industria microfinanciera nunca podrá alcanzar su pleno potencial hasta que pueda entrar a la esfera de instituciones reguladas prudencialmente, donde estará sujeta a la supervisión prudencial¹⁶. Aunque la regulación prudencial es inevitable para las microfinanzas, todavía falta tomar algunas decisiones y encontrar ciertos equilibrios respecto a cuándo y cómo ocurrirá. **Será posible encontrar estos equilibrios solamente con un estudio de la capacidad, costos y consecuencias de supervisión con mayor anterioridad y más atención que a veces ocurren en las discusiones regulatorias actuales.**

La importancia crítica de una atención temprana y realista a los aspectos de supervisión proviene de la responsabilidad fiduciaria que el gobierno asume cuando concede licencias financieras. Los ciudadanos tienen el derecho de presumir, y normalmente presumen, que el otorgamiento de una licencia prudencial

a un intermediario financiero significa que el gobierno efectivamente supervisará al intermediario para proteger sus depósitos. **Por tanto, las licencias representan compromisos. Antes de otorgarlas, el gobierno debe estar claro respecto al carácter de los compromisos y su capacidad de cumplirlos.**

Instrumentos de supervisión y sus limitaciones

Instrumentos de supervisión de cartera. Algunos instrumentos estándares para examinar la cartera de un banco son ineficaces para el microcrédito. Como se notó anteriormente, la documentación de préstamos es un indicador débil del riesgo de micropréstamos. Igualmente, el enviar cartas de confirmación para verificar los saldos de cuentas es poco práctico, especialmente en las áreas con bajos niveles de alfabetización. En cambio, el inspector debe depender más de un análisis de los sistemas de crédito de la institución y su desempeño histórico. El análisis de estos sistemas requiere conocimientos de los métodos y operaciones de microfinanzas, y para sacar conclusiones prácticas de estos análisis se requiere la interpretación y criterio de una persona con mucha experiencia. **Es poco probable que el personal regulatorio monitoree las IMF's eficazmente a menos que haya sido capacitado y hasta cierto punto especializado.**

Dividendo pasivo. Cuando una IMF tiene problemas y la entidad supervisora exige un dividendo pasivo, muchos dueños de IMF's no están en buena posición para responder. Puede que los dueños de ONG's no cuenten con suficiente capital líquido. Los donantes e inversores orientados hacia el desarrollo normalmente cuentan con bastante dinero, pero sus procedimientos internos de desembolso requieren tanto tiempo que se imposibilite una respuesta oportuna al cobro del dividendo pasivo. Por tanto, cuando surge un problema en una IMF supervisada, tal vez no sea posible que el supervisor lo resuelva con una inyección de capital nuevo.

Orden de suspender operaciones de crédito. Otro instrumento común que los supervisores utilizan para ayudar a un banco con problemas es la orden de suspender operaciones de crédito, que impide que el banco asuma un riesgo crediticio adicional hasta resolver sus problemas. Los préstamos de un banco comercial normalmente tienen garantías colaterales, y la mayoría de los clientes del banco no necesariamente espera un préstamo subsiguiente automáticamente después de reembolsar su préstamo actual. Por tanto, un banco comercial puede suspender operaciones de crédito por un período sin destruir la capacidad de cobrar sus préstamos existentes. Esto no es el caso para la mayoría de IMF's. La mayoría de los servicios microfinancieros ofrece un préstamo subsiguiente inmediatamente después del reembolso del préstamo actual. Si la IMF deja de conceder préstamos subsiguientes por mucho tiempo, los clientes pierden el incentivo principal de

reembolsar: la seguridad de tener acceso oportuno a préstamos futuros cuando los necesiten. Cuando una IMF suspende nuevos préstamos, sus prestatarios existentes normalmente dejan de reembolsar. Esto significa que la orden de suspender operaciones de crédito es un arma demasiado poderosa para ser utilizada, en caso de quedar alguna esperanza de recuperar la cartera de la IMF.

Venta de activos o fusiones. Una relación estrecha entre la IMF y sus clientes es típica y puede significar que los activos crediticios tengan poco valor en manos de otro equipo gerencial. Por tanto, la opción que tiene la entidad regulatoria de alentar la transferencia de activos crediticios a una institución más fuerte puede no ser tan eficaz como en el caso de los préstamos garantizados de bancos comerciales.

El hecho de que algunas herramientas claves de supervisión no funcionan muy bien para las microfinanzas no significa que las IMFs no pueden ser supervisadas. Pero las entidades regulatorias deben considerar este hecho detenidamente al momento de determinar el número de licencias que desean otorgar, y el nivel de precaución que desean tener en el establecimiento de normas de adecuación de capital o niveles requeridos de desempeño histórico para las IMFs en transformación.

Costos de supervisión

Los promotores de nuevas categorías regulatorias para IMFs se sienten, con toda razón, entusiastas sobre la posibilidad de entregar servicios financieros a personas que nunca antes han tenido acceso a estos servicios. Las autoridades regulatorias, en cambio, tienden a concentrarse más en los costos de supervisar a nuevas entidades pequeñas. Una buena regulación de las microfinanzas encuentra el equilibrio entre ambos factores.

En relación con los activos supervisados, es mucho más costoso supervisar a las IMFs especializadas que a los bancos de servicio completo. Una agencia supervisora con varios años de experiencia encontró que la supervisión de IMFs le costó el 2 por ciento de los activos de esas instituciones; aproximadamente 30 veces el costo de la supervisión de activos bancarios comerciales. **Los donantes que promueven el desarrollo de las microfinanzas depositarias también deben considerar la provisión de un subsidio de transición para supervisar a las instituciones resultantes;** particularmente en las etapas iniciales cuando el personal de la entidad regulatoria está aprendiendo sobre las microfinanzas y hay un pequeño número de instituciones para compartir los costos de supervisión. Sin embargo, a largo plazo, el gobierno tendrá que subsidiar los costos o hacer que las IMFs pasen los costos a sus clientes.

Incluso si un donante paga los costos en efectivo adicionales de la supervisión de IMFs, hay otro costo por el tiempo y atención de los gerentes de la agencia regulatoria. En algunas economías en desarrollo y transición, la economía nacional está en serio

peligro por problemas sistémicos con los bancos comerciales del país. En estos lugares, se debe analizar seriamente el costo de distraer a la gerencia de la agencia regulatoria de su tarea principal, al exigir que dedique mucho tiempo a unas IMF's pequeñas que no representan una amenaza a los sistemas financieros del país.

Los costos administrativos dentro de la IMF supervisada también son substanciales. Para la IMF, el costo típico de cumplimiento es el 5 por ciento de activos durante el primer o segundo año, y el 1 por ciento o más en años posteriores.

¿Dónde localizar la supervisión de las microfinanzas?

En vista del reto de planear el presupuesto con escasos recursos para la supervisión, frecuentemente se proponen para las IMF's depositarias, alternativas a los mecanismos de supervisión convencionales, utilizados para bancos comerciales.

¿Dentro de la autoridad regulatoria existente?

El órgano de supervisión más apropiado para las instituciones de microfinanzas depositarias es normalmente (aunque no siempre) la autoridad regulatoria responsable de los bancos comerciales. El utilizar esta agencia para supervisar a las instituciones microfinancieras aprovecha las habilidades existentes y reduce el incentivo para el arbitraje regulatorio. La próxima pregunta es si se debe crear un departamento separado dentro de esa agencia. La respuesta varía de un país a otro, pero como mínimo se necesita un personal supervisor con capacitación especializada, en vista de las diferentes características de riesgo y técnicas de supervisión en el caso de las IMF's y carteras de microfinanciamiento.

La cuestión de si se debe localizar la regulación de microfinanzas dentro de la autoridad regulatoria existente se complica significativamente cuando tanto las instituciones de microcrédito no depositarias como las IMF's depositarias serán incluidas dentro de un sólo sistema regulatorio comprensivo. El trabajo implicado en el otorgamiento de autorizaciones a las instituciones de microcrédito no depositarias tiene poco que ver con la regulación y supervisión prudencial de las instituciones que aceptan depósitos. En algunos contextos, la localización de estas dos funciones distintas dentro del mismo órgano regulatorio se podría justificar por razones prácticas, como la ausencia de otro órgano apropiado, o la probabilidad de que la función de otorgar autorizaciones sea más susceptible a la manipulación y abuso político si fuera realizada por otro órgano. En otros casos, las IMF's no depositarias están obligadas a reportar al supervisor bancario para facilitar su avance a más servicios y niveles más exigentes de regulación prudencial. Muchas veces, sin embargo, los riesgos de consolidar la regulación prudencial y no prudencial de las microfinanzas dentro del órgano supervisor responsable de los bancos excederán los beneficios. Estos riesgos incluyen la posibilidad de confusión de parte del ente supervisor respecto al tratamiento apropiado de

instituciones no depositarias, y la posibilidad de que el público crea que la autoridad regulatoria esté garantizando la solidez financiera de las instituciones no depositarias, aunque no monitorea (y no debe monitorear) con mucha atención la condición de estas instituciones.

“Auto-regulación” y supervisión

A veces las autoridades regulatorias deciden que no es rentable que el supervisor financiero del gobierno realice la supervisión directa de un gran número de IMFs. A veces se sugiere la auto-regulación como alternativa. La discusión de la auto-regulación tiende a confundirse porque las personas utilizan el término para significar cosas diferentes. En este trabajo la “auto-regulación” significa la regulación (y/o supervisión) por cualquier órgano que sea controlado por las entidades reguladas, y por tanto no es controlado por el supervisor gubernamental.

Esto es el único punto sobre el cual la evidencia histórica parece clara. **Los países en desarrollo han intentado implementar la auto-regulación de los intermediarios financieros varias veces y virtualmente nunca ha sido eficaz para proteger la solidez de las organizaciones reguladas.** Uno no puede decir que la auto-regulación eficaz en estos ambientes sea imposible en principio, pero se puede postular que la auto-regulación es siempre un riesgo imprudente contra todas las probabilidades, por lo menos si es importante que la regulación y supervisión implementen la disciplina financiera y un manejo prudente de riesgos.

A veces los entes regulatorios han exigido que ciertos intermediarios pequeños sean auto-regulados, no porque esperan que la regulación y supervisión sean eficaces, sino porque es más aceptable políticamente que decir que estas instituciones que aceptan depósitos no serán supervisadas. Esto puede ser una solución apropiada en algunos lugares. Aunque es probable que la auto-regulación no mantenga la salud de los intermediarios financieros, puede ofrecer ciertos beneficios al ayudar a las instituciones a comenzar un proceso de informe o con la articulación de normas básicas de buenas prácticas.

Supervisión delegada

La “supervisión delegada” se refiere a un sistema en que la autoridad de supervisión financiera del gobierno delega la supervisión directa a un órgano externo, a la vez que monitorea y controla el trabajo de ese órgano. Esto parece haber funcionado, al menos por un tiempo, en algunos casos en que la autoridad de supervisión del gobierno monitoree cuidadosamente la calidad del trabajo del supervisor delegado, aunque no se ha comprobado que este modelo haya reducido el costo total de supervisión. Cuando se considera el uso de este modelo, es importante tener respuestas claras a tres preguntas. (1) ¿Quiénes pagarán los costos substanciales de la supervisión delegada y la

vigilancia de la misma de parte de la autoridad de supervisión gubernamental? (2) Si el supervisor delegado resulta poco confiable y es necesario retirar su autorización delegada, ¿existe una segunda opción para la autoridad supervisora gubernamental? (3) Cuando una institución supervisada fracasa, ¿cuál órgano tendrá la autoridad y capacidad de rectificar la situación mediante una intervención, liquidación o fusión?

Como muchas de las IMFs son relativamente pequeñas, hay una tentación de pensar que su supervisión puede ser delegada con seguridad a firmas de autoría externa. Desafortunadamente, la experiencia ha demostrado que las auditorías externas de IMFs, incluso por firmas de auditoría de afiliación internacional, muy pocas veces incluyen pruebas adecuadas para proporcionar una seguridad razonable de la solidez de los activos crediticios de la IMF, que representan el área de mayor riesgo para muchos microprestamistas. **Para poder dependerse de los auditores, el supervisor deberá exigir protocolos de auditoría específicos para las microfinanzas**, que sean más eficaces y más costosos que los protocolos generales de uso actual, y deberá verificar el trabajo del auditor regularmente.

V RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS CLAVES

La discusión de la regulación y supervisión de las microfinanzas es necesariamente compleja, y repleta de excepciones y salvedades. Para propósitos de claridad y énfasis, este trabajo concluye con una breve repetición de algunas de sus recomendaciones más importantes.

- Se están desarrollando técnicas de “microfinanzas” nuevas y poderosas que permiten la provisión de servicios financieros formales a clientes de bajos recursos que no han tenido acceso a estos servicios. Para alcanzar su pleno potencial, la industria microfinanciera debe poder entrar al campo de intermediarios financieros con licencia y supervisión prudencial, y se debe crear regulaciones que permitan este desarrollo.
- Los problemas que no requieren la supervisión y verificación de parte del gobierno de la solidez financiera de las instituciones reguladas no deben ser resueltos mediante la regulación prudencial. Las formas relevantes de regulación no prudencial, inclusive la regulación bajo el código comercial o criminal, suelen ser más fáciles de implementar y menos costosos que la regulación prudencial.
- No se debe imponer la regulación prudencial sobre las IMFs de sólo crédito que simplemente prestan su propio capital, o cuyo crédito externo proviene únicamente de fuentes comerciales o no comerciales del extranjero, o de bancos comerciales locales sujetos a la regulación prudencial.

- De acuerdo con los costos y beneficios prácticos, puede no ser necesaria la regulación prudencial para las IMFs que aceptan garantías en efectivo (ahorro obligatorio) solamente, especialmente si la IMF no presta estos fondos.
- Los servicios de referencias de crédito pueden reducir los costos de prestamistas y expandir la provisión de crédito a prestatarios de menores recursos. Sin embargo, no son técnicamente viables en todos los países.
- Los que apoyan la regulación de microfinanzas deben tener cuidado respecto a las acciones que pudieran lanzar el tema de tasas de interés del microcrédito a la discusión pública y política. El microcrédito requiere altas tasas de interés. En muchos países puede ser imposible obtener la aceptación política explícita de una tasa que sea suficientemente alta como para permitir un servicio microfinanciero viable. En otros contextos, la educación coordinada de los responsables de políticas correspondientes puede contribuir al logro de la aceptación política necesaria.
- Las cooperativas financieras—al menos las grandes—deberán estar sujetas a la supervisión prudencial por una autoridad financiera especializada, en vez de por una agencia responsable de todas las cooperativas.
- Antes de que las entidades regulatorias determinen la programación y diseño de la regulación prudencial, deberán obtener un análisis financiero e institucional competente de las IMFs líderes, al menos si las IMFs existentes son los candidatos principales para una nueva categoría de licencia bajo consideración.
- Una institución de microcrédito no debe recibir una licencia para aceptar depósitos hasta que haya demostrado que pueda gestionar el crédito con suficiente rentabilidad como para cubrir todos sus costos, inclusive los costos financieros y administrativos adicionales de movilizar los depósitos que se propone obtener.
- Los diseñadores de una nueva regulación para las microfinanzas necesitan prestar mayor atención de lo normal a los aspectos de la probable eficacia y costos de supervisión. Las licencias de intermediación financiera son compromisos. Antes de otorgarlas, el gobierno debe estar claro respecto al carácter de los compromisos y su capacidad práctica de cumplirlos.
- El diseño de la regulación para microfinanzas no debe avanzar mucho sin una estimación realista de los costos de supervisión y la identificación de un mecanismo adecuado para sufragarlos. Los donantes que alientan al gobierno a emprender la supervisión de nuevos tipos de instituciones deberán estar dispuestos a financiar los costos de puesta en marcha de esta supervisión.

- La supervisión de las microfinanzas—especialmente la verificación de cartera—requiere ciertas técnicas y habilidades diferentes de las que se utilizan para supervisar los bancos comerciales. El personal supervisor tendrá que ser capacitado y hasta cierto punto especializado para trabajar eficazmente con las IMFs.
- La “auto-supervisión” por una entidad bajo el control de las instituciones supervisadas tiene muy poca probabilidad de ser eficaz para proteger la solidez de las instituciones financieras supervisadas.
- Cuando la supervisión prudencial rentable es poco práctica, se debe considerar la posibilidad de permitir que los intermediarios comunitarios muy pequeños sigan captando depósitos de sus socios sin la supervisión prudencial, especialmente en los casos en que la mayoría de socios no tienen acceso a otros instrumentos más seguros de depósitos.
- Los auditores externos no pueden evaluar confiablemente la condición financiera de la IMF si no verifican la cartera con procedimientos específicos para las microfinanzas que van mucho más allá de la práctica actual.
- En la mayor medida posible, la regulación prudencial se debe enfocar en el tipo de transacción realizada en vez del tipo de institución que la realice.
- Cuando sea posible, la reforma regulatoria debe incluir ajustes a cualquier regulación que impediría a las instituciones financieras existentes (bancos, compañías de financiamiento, etc.) de ofrecer servicios microfinancieros, o que haría excesivamente difícil la concesión de crédito por estas instituciones a las IMFs.
- La mayoría del microcrédito es, para propósitos prácticos, sin garantía. Para las IMFs, no es factible establecer límites sobre el crédito no garantizado, o una alta provisión para la cartera sin garantía que no esté en mora. En cambio, el control de riesgos se debe basar en el historial de reembolso de la IMFs y un análisis de sus sistemas y prácticas crediticias.
- Puede ser inapropiado establecer límites sobre la propiedad extranjera o porcentajes máximos de accionistas, o estos límites pueden necesitar una aplicación flexible, si las microfinanzas locales se encuentran en una etapa en que mucho de la inversión tendrá que provenir de ONGs en transformación y otros inversionistas sociales.
- Los requisitos de informe deben ser más sencillos para las instituciones y operaciones microfinancieras que los requisitos para operaciones de banca comercial.

NOTAS

1. El CGAP, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobres, está conformado por 29 agencias donantes internacionales que apoyan las microfinanzas. Una versión de este documento fue aprobado y adoptado por los miembros del Grupo Consultivo en septiembre de 2002.
2. Los saldos promedio de micropréstamos tienden a estar por debajo del ingreso nacional per capita.
3. Este trabajo no promueve los seguros y arrendamiento, aunque estos servicios financieros tienen un potencial importante para personas de menores recursos. Para estos servicios, casi no hay nada de experiencia todavía con la regulación especializada enfocada en las necesidades de clientes más pobres.
4. El término “regulación no prudencial” presenta unos problemas. La distinción entre la regulación prudencial y no prudencial no es siempre clara; a veces una regla satisface objetivos tanto prudenciales como no prudenciales. Por ejemplo, la regulación dirigida a la prevención de delitos financieros (véase la discusión sobre el fraude y delitos financieros en la página 47), también contribuye a los objetivos prudenciales. Adicionalmente, la definición negativa de la regulación no prudencial que simplemente describe lo que no es, no resuelve la cuestión del alcance del concepto. El término “regulación de la conducción de los negocios” a veces se utiliza para indicar las reglas no prudenciales que se aplican a las instituciones financieras. Sin embargo, este término también es problemático porque la regulación prudencial también afecta la conducción de los negocios de una institución financiera.
5. Por supuesto, esto no quiere decir que el fracaso de una IMF de sólo crédito no tenga consecuencias negativas. Si los clientes pierden acceso a los préstamos de una IMF, puede convertirse en un problema severo, especialmente si el microprestamista que está fracasando sea la única fuente disponible de capital muy necesitado. Sin embargo, lo mismo es cierto de cualquier otro proveedor importante. El hecho de que un bien o servicio sea importante para los clientes no ha sido utilizado para justificar la regulación prudencial del negocio del proveedor.
6. El punto no es que el costo de fondos y pérdidas de préstamos sean siempre iguales para las IMFs y bancos comerciales, sino que ambos tipos de prestamistas enfrentan mayores costos administrativos por dólar prestado cuando participan en el microcrédito.
7. A veces, por supuesto, las altas tasas de interés sí reflejan la ineficiencia (costos administrativos excesivos) de parte de las IMFs. Sin embargo, hay evidencia que la competencia puede resolver este problema mejor que los límites de tasas de interés.
8. En el caso de las instituciones financieras con regulación prudencial, estos tipos de restricciones a veces son agravados por otras limitaciones de propiedad prudenciales. (Véase la discusión de la adecuación de propiedad y los requisitos de diversificación en la página 63.)
9. La discusión de la transformación de IMFs en esta sección aborda únicamente los aspectos no prudenciales. Estas transferencias también se ven afectadas por reglas prudenciales, especialmente las

9. La discussion sur la transformation des IMF dans cette section ne porte que sur des aspects non-prudentiels. Ce type de transfert est également affecté par les règles prudentielles, plus particulièrement les règles afférentes à l'entrée au capital et à la diversification des investisseurs, qui sont abordées plus loin (p. 107).
10. On trouvera une analyse utile de la réglementation de la microfinance à cet égard dans l'ouvrage de Hennie van Greuning, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa : *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Document de travail sur la recherche stratégique n° 206 (Washington, D.C.: Banque mondiale, 1999).
11. Dans certains pays, les banques doivent provisionner 100 % des prêts non garantis (à l'exclusion des prêts accordés à d'autres intermédiaires agréés). Un tel contexte peut inciter les banques à accorder plus de crédits aux IMF qui détiennent elles-mêmes un agrément, lesquelles sont alors en mesure d'emprunter à un taux interbancaire intéressant. Ces raisons peuvent expliquer pourquoi une IMF obtenant des prêts auprès des banques commerciales peut souhaiter obtenir un agrément prudentiel, mais elles ne justifient pas d'imposer l'obtention d'un agrément.
12. Une politique de limitation des agréments n'est pas sans inconvénients, dans la mesure où les barrières à l'entrée ont un effet défavorable pour la concurrence.
13. Les autorités de réglementation espèrent parfois que, au lieu de disparaître, ces intermédiaires financiers de petite taille fusionneront pour en former de plus importants qu'il sera plus facile de superviser. Néanmoins, les aspects économiques pratiques de l'activité des agences rendent souvent cette option impossible.
14. L'adéquation des fonds propres a pour objectif le maintien d'un ratio prudent entre les actifs à risque d'une institution et le « tampon » représenté par ses fonds propres. Cette relation est influencée, non seulement par le ratio fonds propres/actif, mais également par les règles concernant la pondération du risque et les dotations aux provisions pour créances douteuses. L'adéquation des fonds propres au sens large est issue de cette combinaison de mesures.
15. Cette section traite des règles de propriété poursuivant des objectifs prudentiels. Certaines tendent à recouper les clauses non-prudentielles concernant l'entrée au capital de certains actionnaires (p. 87).
16. Ce qui ne signifie pas que la réglementation prudentielle finira par être appliquée à toutes les institutions offrant des services de microfinance.



Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES
ON REGULATION
AND SUPERVISION
OF MICROFINANCE

English Español Français



Building financial systems that work for the poor

CGAP MEMBER DONORS

African Development Bank
Argidius Foundation
Asian Development Bank
Australia: Australian International Development Agency
Belgium: Directorate General for Development Cooperation,
Belgian Development Cooperation
Canada: Canadian International Development Agency
Denmark: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs
Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
European Bank for Reconstruction and Development
European Commission
European Investment Bank
Finland: Ministry of Foreign Affairs of Finland
Ford Foundation
France: Agence Française de Développement
France: Ministère des Affaires Etrangères
Germany: Federal Ministry for Economic Cooperation
and Development
Inter-American Development Bank
International Bank for Reconstruction and Development
(The World Bank)
International Finance Corporation
International Fund for Agricultural Development (IFAD)
International Labour Organization
Italy: Ministry of Foreign Affairs, Directorate General
for Development
Japan: Ministry of Foreign Affairs/
Japan Bank for International Cooperation/
Ministry of Finance, Development Institution Division
Kreditanstalt für Wiederaufbau
Luxembourg: Ministry of Foreign Affairs/Ministry of Finance
The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs
Norway: Ministry of Foreign Affairs/
Norwegian Agency for Development Cooperation
Spain: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/
Agencia Española Cooperación Internacional
Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency
Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation
United Kingdom: Department for International Development
United Nations Conference on Trade and Development
United Nations Development Programme/
United Nations Capital Development Fund
United States: U.S. Agency for International Development

Directives Concertées pour la Microfinance

PRINCIPES DIRECTEURS EN
MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION
ET DE SUPERVISION DE LA
MICROFINANCE

Robert Peck Christen
Timothy R. Lyman
Richard Rosenberg

REMERCIEMENTS

Les 29 membres bailleurs de fonds du CGAP ont officiellement adopté les présentes directives concertées en septembre 2002. La version originale de ce document a été rédigée par Robert Peck Christen, Timothy R. Lyman et Richard Rosenberg, qui désirent remercier de leurs contributions plus de 25 experts de la réglementation et de la supervision du secteur de la microfinance travaillant dans toutes les régions du monde. M. Christen et M. Rosenberg sont conseillers principaux auprès du CGAP. M. Lyman est président et directeur exécutif de la Fondation Day, Berry & Howard, où il préside le groupe de travail en matière de législation sur la microfinance (*Microfinance Law Collaborative*).

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	78
INTRODUCTION	81
I QUESTIONS TERMINOLOGIQUES ET PRÉLIMINAIRES	82
La microfinance : une définition	82
Le vocabulaire de la réglementation et de la supervision de la microfinance	82
Comparaison de la réglementation prudentielle et de la réglementation non prudentielle ; décisions relatives à la mise en place d'une réglementation	83
La réglementation en tant que mesure de promotion de la microfinance	85
Les cadres de réglementation spécifiques et la réglementation financière existante	86
L'arbitrage réglementaire	87
II ASPECTS REGLEMENTAIRES NON PRUDENTIELS	87
L'habilitation des prestataires de crédit	88
La protection des consommateurs	88
Protection des consommateurs contre les pratiques abusives en matière de crédit et de recouvrement de prêts	89
Transparence en matière de crédit	89
Lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière	90
Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs	90
Les transactions garanties	92
Le plafonnement des taux d'intérêt	92
Les limites relatives à l'entrée au capital de certains actionnaires, à la gestion et à la structure du capital	93

Le traitement fiscal et comptable de la microfinance	93
Le régime fiscal des transactions et activités financières	93
L'imposition des bénéfices	94
Les mécanismes de transformation juridique	95
III LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE DE LA MICROFINANCE	95
Les objectifs de la réglementation prudentielle	95
Définition du périmètre d'application de la réglementation prudentielle en microfinance	96
Opportunité d'une réglementation prudentielle du secteur de la microfinance à l'heure actuelle	96
Les sources de financement	96
La réglementation prudentielle comme outil de limitation et le capital minimum	99
Délimitation du périmètre d'application de la réglementation prudentielle de la microfinance en fonction de l'analyse de coût-rendement Le cas des intermédiaires locaux de petite taille	100
Faut-il réglementer les institutions ou les activités ?	102
Des normes prudentielles spécifiques à la microfinance	102
Le niveau minimum de capital	102
Adéquation des fonds propres	103
Limitation du volume de crédit non garanti et provisions pour créances douteuses	105
La documentation des dossiers de prêt	106
Restrictions d'emprunt pour les cosignataires	106
Les obligations relatives à la sécurité physique et aux agences	106
Fréquence et contenu des rapports publiés	107
Réserves obligatoires concernant les comptes de dépôt	107
Clauses obligatoires relatives à l'actionnariat et à la diversification	107
A qui doit-on appliquer ces règles spéciales ?	109
L'assurance-dépôt	109
IV LES DÉFIS DE LA SUPERVISION	110
Les outils de supervision et leurs limites	111
Les coûts de la supervision (prudentielle)	112
Où implanter la supervision de la microfinance ?	113
Au sein des autorités de supervision existantes ?	113
« Auto-réglementation » et supervision prudentielle	114
Supervision effectuée par délégation	115
V RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES EN MATIÈRE DE POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE ET DE SUPERVISION	115
NOTES	119

PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION ET DE SUPERVISION DE LA MICROFINANCE

INTRODUCTION

Un grand nombre de pays en développement et de pays dotés d'une économie en transition sont en train d'envisager la création et les modalités d'une réglementation de la microfinance. Bien que les experts s'opposent sur un certain nombre d'aspects, ils s'accordent aussi sur un nombre étonnant de points. Le CGAP¹ est convaincu que les principaux thèmes abordés dans ce document emporteraient l'accord de la plupart des spécialistes connaissant l'histoire et l'évolution actuelle de la réglementation en matière de microfinance.

Nous espérons que le présent document se révélera utile, non seulement pour le personnel des bailleurs de fonds internationaux qui apporte encouragements, conseils et soutien aux gouvernements des pays dotés d'économies en développement et en transition, mais également pour les autorités nationales responsables des décisions ainsi que pour les praticiens et autres intervenants locaux qui doivent tout à la fois participer au processus de prise de décision et vivre avec ses conséquences. Dans certains cas, l'expérience justifie des conclusions simples, dont la validité s'avère quasi universelle. Pour d'autres, soit que l'expérience ne soit pas aussi concluante, soit que la réponse soit fonction de facteurs locaux, il est impossible de formuler des recommandations directes. Dans un tel cas, le présent document ne peut faire plus que de suggérer un cadre de réflexion pertinent et d'identifier quelques-uns des facteurs à considérer plus particulièrement pour atteindre une conclusion.

La Section I du document examine des questions terminologiques et préliminaires. La Section II présente les domaines ayant trait à la réglementation mais qui ne relèvent pas de la réglementation « prudentielle » (on se reportera à la définition et à la discussion figurant ci-dessous). La Section III offre une discussion

du traitement prudentiel de la microfinance et des IMF. La Section IV examine brièvement les problèmes relatifs au contrôle et la Section V présente la synthèse de quelques recommandations essentielles en matière de directives stratégiques.

I QUESTIONS TERMINOLOGIQUES ET PRÉLIMINAIRES

La microfinance : une définition

Dans ce document, « microfinance » désigne la prestation de services bancaires aux personnes à faible revenu, notamment les pauvres et les très pauvres. Les définitions de ces groupes varient selon les pays considérés.

Le terme « microfinance » est souvent utilisé dans un sens plus restrictif désignant principalement le *microcrédit*² accordé aux entreprises informelles des microentrepreneurs. Ce microcrédit est fourni selon des méthodes mises au point depuis 1980, notamment par des organisations non gouvernementales (ONG) à mission sociale. La définition du terme « microfinance » utilisée par le présent document est plus étendue :

La clientèle n'est pas restreinte aux microentrepreneurs cherchant à assurer le financement de leurs entreprises, mais elle comprend toute la gamme des clients pauvres qui ont recours aux services financiers pour faire face à une situation d'urgence, acquérir des biens ménagers, améliorer leur habitat, lisser leur consommation et assumer leurs obligations sociales.

Ces services dépassent le microcrédit et comprennent également l'épargne et les services de transfert de fonds.³

La gamme des institutions concernées dépasse les simples ONG pour inclure les banques commerciales, les banques publiques de développement, les coopératives financières et toute une série d'autres établissements non-bancaires, agréés ou non.

Le vocabulaire de la réglementation et de la supervision de la microfinance

L'hétérogénéité qui caractérise la terminologie relative à la réglementation de la microfinance aboutit parfois à une certaine confusion. Le présent document se propose d'employer les définitions générales suivantes :

Institution de microfinance (IMF) – Organisation formelle dont la microfinance représente l'activité principale.

Réglementation – Ensemble de règles ayant force obligatoire et régissant le comportement des personnes morales et physiques. Elles sont adoptées par le corps législatif (lois) ou ordonnées par l'exécutif (règlements, ordonnances, décrets).

Règlements – Sous-ensemble de la réglementation adopté par un organe exécutif, tel qu'un ministère ou une banque centrale.

Lois ou règlements « bancaires » – Dans un but de simplification, le présent document qualifie également de « bancaires » les lois ou règlements afférents aux institutions financières non bancaires.

Prudentielle (réglementation ou supervision) – La réglementation ou la supervision ont un caractère prudentiel lorsqu'elles ont pour but de garantir la santé financière des intermédiaires agréés, afin de prévenir l'instabilité du système financier et d'empêcher les pertes des petits déposants.

Supervision – Surveillance externe visant à déterminer le respect de la réglementation et à la faire appliquer. Dans un but de simplification, le terme « supervision » fait ici uniquement référence à la supervision prudentielle.

Intermédiation financière – Processus consistant à mobiliser des fonds remboursables (tels que les fonds reçus sous forme de dépôts ou autres emprunts) et à les utiliser pour accorder des prêts.

Agrément – Autorisation officielle, délivrée par l'Etat, de se livrer à la prestation de services financiers et qui soumet l'établissement détenteur de l'agrément à la réglementation et à la supervision prudentielles.

Reconnaissance – Permission officielle, délivrée par l'Etat, de se livrer à une activité de microcrédit non assortie de dépôts de fonds et qui ne soumet pas l'établissement détenteur de l'autorisation à la réglementation et à la supervision prudentielles.

Auto-supervision/réglementation – Réglementation ou supervision effectuée par un organe placé de fait sous la supervision des entités faisant l'objet de la réglementation ou de la supervision.

Comparaison de la réglementation prudentielle et de la réglementation non prudentielle ; décisions relatives à la mise en place d'une réglementation

La réglementation est « prudentielle » lorsqu'elle a pour but spécifique d'assurer la protection de l'ensemble du système financier ainsi que celle des petits dépôts des particuliers. Lorsqu'une institution qui reçoit des fonds en dépôt devient insolvable, elle ne peut plus rembourser ses déposants et – dans le cas d'une institution de grande taille – sa faillite peut entraîner une détérioration suffisante de l'image du système bancaire aux yeux du public pour provoquer un mouvement de retraits massifs. **La réglementation prudentielle impose donc aux pouvoirs publics de surveiller la solvabilité financière des institutions réglementées : une telle réglementation doit garantir que les institutions ayant reçu un agrément restent solvables, ou cessent d'accepter des fonds en dépôt si elles deviennent insolvables.** Il est important de souligner ce concept dans la mesure où la plus grande confusion s'ensuit lorsque la discussion relative

à la réglementation n'opère pas de distinction entre les aspects prudents et non prudents.⁴

En règle générale, la réglementation prudentielle est nettement plus complexe, difficile et coûteuse que la plupart des formes de réglementation non prudentielle. L'application des règlements prudents (normes d'adéquation de fonds propres, obligations de réserves ou de liquidité par exemple) exige pratiquement toujours l'existence d'une autorité financière spécialisée, alors que la réglementation non prudentielle (publication du taux d'intérêt effectif, des noms des personnes exerçant un contrôle sur la société, etc.) peut souvent être exécutée par l'institution elle-même et fréquemment être confiée à des organes autres que les autorités financières.

Il est donc important d'adopter comme principe général **d'éviter d'imposer une réglementation prudentielle à des fins non prudentielles : c'est-à-dire à des fins autres que la protection des fonds des déposants et la solvabilité de l'ensemble du secteur financier.** Par exemple, s'il s'agit uniquement d'empêcher les individus impliqués dans des faillites ou gestions douteuses de posséder ou de contrôler une IMF, il n'est pas nécessaire pour cela que la banque centrale se charge de surveiller et de protéger la solvabilité des IMF. Il suffirait d'imposer l'enregistrement des personnes candidates à la propriété ou au contrôle d'une IMF et de les soumettre à un examen préliminaire permettant de vérifier leur aptitude à ces fonctions. Il est possible de mettre en œuvre certaines mesures de réglementation non prudentielle dans le cadre des lois commerciales générales en les faisant appliquer par les instances publiques appropriées, en fonction des capacités de ces instances.

Même dans les pays où la microfinance touche des centaines de milliers de clients, la part des actifs financiers qu'elle représente n'est en général pas suffisante pour mettre en péril l'ensemble du système bancaire. La discussion qui suit repose donc sur l'hypothèse que la principale justification de la réglementation prudentielle de la microfinance réside dans la protection des personnes épargnant dans les IMF.

(D'un autre côté, il faut prendre en compte l'évolutivité de la microfinance. Chaque fois que le montant des dépôts du secteur de la microfinance atteint une certaine taille dans une région ou un pays spécifique, il convient de prendre en compte les aspects du risque systémique, au-delà de la question de la protection des déposants. La faillite d'une IMF agréée, dotée d'un montant relativement faible d'actifs mais servant de très nombreux clients, pourrait avoir un impact sur d'autres IMF.)

Certaines mesures de réglementation visent à corriger les abus observés dans un secteur donné. D'autres sont « habilitantes » : leur objectif est positif et reflète le souhait de permettre l'émergence de nouvelles institutions ou de nouvelles activités. La majeure partie des mesures de réglementation de la microfinance

proposées à l'heure actuelle sont de ce type. Mais il convient de se demander de quelle nature est l'activité ainsi habilitée. Lorsque l'objectif est de permettre aux IMF de mobiliser les dépôts du public, des mesures de réglementation prudentielle sont en général appropriées, car il n'est possible de garantir aux déposants qu'ils pourront récupérer leurs fonds que si l'IMF est globalement solvable. **Si, en revanche, l'objectif de la réglementation est de permettre à certaines institutions de procéder légalement à une activité de prêt, il est en général inutile de mettre en place un système lourd de réglementation prudentielle, puisqu'il n'y a pas de déposants à protéger.**⁵

D'une manière générale, la question de la réglementation de la microfinance au niveau mondial tend à être envisagée du point de vue prudentiel : comment permettre aux IMF de collecter des dépôts. Dans certains pays toutefois, et notamment dans le cas des économies en transition ex-socialistes, l'aspect le plus urgent est non prudentiel : il s'agit de permettre aux IMF d'accorder des prêts de façon légale.

La réglementation en tant que mesure de promotion de la microfinance

Certains estiment que la principale raison de procéder à une modification de la réglementation est d'encourager la formation de nouvelles IMF et/ou d'améliorer les résultats des IMF existantes. Qu'il s'agisse de réglementation prudentielle ou non prudentielle, il est tout à fait possible que la création d'un espace réglementaire explicite pour la microfinance ait pour effet d'augmenter le volume des services financiers fournis et le nombre des clients servis. Un type de réglementation non prudentielle approprié peut fréquemment aboutir à l'effet promotionnel souhaité pour un coût relativement peu élevé (voir par exemple la section sur la permission d'accorder des prêts ci-après, p. 88). Dans le cas de la réglementation prudentielle, en revanche, l'expérience à ce jour suggère que la mise en place d'une nouvelle option de réglementation, moins lourde – surtout si les IMF existantes ne sont pas encore prêtes à se transformer – peut quelquefois aboutir à une prolifération d'institutions de dépôt sous-qualifiées et créer une carence au niveau de l'instance responsable de la supervision. Dans plusieurs pays, la création d'un nouvel agrément réservé aux petites banques rurales a permis à un grand nombre de nouvelles institutions de desservir des régions auparavant privées d'accès, mais la supervision s'est avérée nettement plus difficile que prévu. Près de la moitié des nouvelles banques se sont révélées insolubles et la banque centrale a dû consacrer un montant excessif de ses ressources à assainir la situation. Malgré tout, un grand nombre de nouvelles banques a pu continuer d'offrir ses services dans les zones rurales. Le résultat final justifiait-il la crise de supervision ? L'arbitrage dépend naturellement des conditions et priorités locales.

Toute discussion portant sur la création d'un nouvel espace réglementaire explicite dans le but d'encourager le secteur de la microfinance et d'améliorer les résultats des IMF existantes doit soigneusement prendre en compte les effets indésirables potentiels. Par exemple, le processus politique de modification de la réglementation peut aboutir à la réintroduction ou au renforcement de l'application des plafonds de taux d'intérêt (voir la section sur les limitations imposées sur les taux d'intérêt, p. 92). Par ailleurs, une réglementation trop spécifique peut limiter innovation et concurrence.

Les cadres de réglementation spécifiques et la réglementation financière existante

La discussion et les arguments concernant la réglementation de la microfinance portent souvent plus particulièrement sur la création et les modalités d'un « cadre de réglementation spécifique », c'est-à-dire d'une forme distincte d'agrément et/ou de reconnaissance, pour la microfinance. La gamme des approches réglementaires possibles, qu'elles soient ou non considérées comme des opportunités spéciales pour le secteur de la microfinance, est limitée. Il importe de déterminer clairement la nature de l'objectif poursuivi :

- Apporter un soutien à des institutions non bancaires de prêt, ce qui ne nécessite normalement pas de réglementation ni de supervision prudentielle
- Apporter un soutien à des intermédiaires financiers non bancaires acceptant des dépôts de particuliers, ce qui en général nécessite une démarche prudentielle
- Permettre une combinaison de ces deux démarches

S'il est question de mettre en place une habilitation spéciale, doit-elle passer par une modification des lois et règlements existants dans le secteur financier, ou faut-il proposer une législation ou une réglementation séparée ? D'une manière générale, le fait d'incorporer l'habilitation spéciale à l'intérieur du cadre en place favorisera une meilleure intégration de la nouvelle forme d'agrément et/ou de reconnaissance au sein de l'ensemble du système financier. Une telle approche peut augmenter la probabilité que les modifications apportées feront l'objet d'une harmonisation avec l'environnement réglementaire existant. Le manque d'attention à cette harmonisation a souvent provoqué une certaine confusion quant à la cohérence des différents éléments de la réglementation. En outre, il peut être techniquement plus aisé d'ajuster le cadre en place et cela peut permettre de faciliter l'introduction d'institutions financières existantes en microfinance. En revanche, ce sont les facteurs locaux qui déterminent la faisabilité de cette approche. Dans certains pays, par exemple, les dirigeants politiques peuvent hésiter à apporter des modifications aux

lois bancaires, car cela conduirait à reconsidérer toute une série de questions bancaires qui n'ont rien à voir avec la microfinance.

L'arbitrage réglementaire

Quel que soit le cas de figure considéré, il est probable que le contenu de la réglementation considérée sera plus important que le fait de savoir si elle est mise en œuvre dans le cadre des lois et règlements existants ou si elle est conçue spécialement comme une nouvelle « réglementation de la microfinance ». Dans l'un et l'autre cas – et tout particulièrement si l'on ajoute de nouvelles catégories d'institutions à l'environnement réglementaire – il convient d'accorder une attention toute particulière à l'interaction entre les nouvelles règles et celles qui sont déjà en place. Si les nouvelles règles paraissent créer un environnement réglementaire moins lourd ou plus favorable, cela peut inciter un grand nombre d'institutions existantes et de nouveaux entrants à s'efforcer de remplir les conditions leur permettant de se définir comme des IMF. Cela peut conduire à laisser un certain nombre d'institutions sous-réglementées.

Plusieurs pays qui s'étaient efforcés de concevoir une habilitation spéciale pour l'exercice de la microfinance à mission sociale se sont rendu compte ultérieurement que celle-ci avait été utilisée pour des catégories d'activités bien différentes de ce que les créateurs avaient à l'esprit. Cela est tout particulièrement vrai des activités de prêt à la consommation, dont bénéficient en général les travailleurs salariés plutôt que les microentrepreneurs indépendants. Dans certains cas, ces prêteurs auraient facilement pu obtenir un agrément bancaire, mais ils ont préféré opter pour le cadre réglementaire réservé aux IMF qui imposait un moindre niveau minimum de fonds propres, et des obligations plus souples.

II ASPECTS REGLEMENTAIRES NON PRUDENTIELS

La majeure partie du débat actuel au sujet de la réglementation de la microfinance porte sur les aspects pruden tiels. Le présent document traitera néanmoins en premier les aspects non pruden tiels, afin de souligner le fait qu'un grand nombre d'objectifs ré glementaires ne relèvent pas d'un traitement prudentiel.

Il existe un vaste éventail de considérations réglementaires non pruden tielles (« exercice d'une activité ») afférentes à la mi crofinance. Elles comprennent le soutien à la création et à l'ex ploitation d'institutions de microcrédit ; la protection des consommateurs ; la lutte contre la fraude et les activités crimi nelles de nature financière ; la mise en place de services de nota tion de crédit ; les garanties des transactions ; l'élaboration de di rectives concernant les taux d'intérêt ; la mise en place de

restrictions à la propriété, à la gestion et à la participation au capital par des investisseurs étrangers ; la discussion des questions d'ordre fiscal et comptable ; sans parler de toute une gamme de questions transversales liées à la transformation d'un type d'institution en un autre.

L'habilitation des prestataires de crédit

Pour certains systèmes juridiques, toute activité non interdite est permise de façon implicite. Dans ces pays, une ONG ou autre entité ne disposant pas d'un agrément est implicitement autorisée à accorder des crédits, tant qu'il n'existe pas d'interdiction spécifique à ce sujet.

Pour d'autres systèmes juridiques, particulièrement dans les économies ex-socialistes, le droit d'une institution à accorder des prêts – tout au moins en tant qu'activité principale – reste ambigu tant qu'elle ne possède pas d'autorisation légale explicite à cet égard. Ce type d'ambiguïté est particulièrement courant dans le cas de la forme juridique des ONG. Dans d'autres systèmes juridiques encore, seules les institutions agréées et réglementées sont autorisées à accorder des prêts, même si elles ne reçoivent aucun fonds en dépôt. En cas d'ambiguïté juridique, ou lorsque les institutions non agréées et non soumises aux normes prudentielles ne sont pas habilitées à accorder des prêts, il est certainement justifié d'introduire une réglementation non prudentielle autorisant explicitement les institutions ne recevant pas de dépôts à effectuer des prêts. Lorsque l'objectif est de permettre aux ONG d'avoir une activité de prestataire de crédit, il peut être nécessaire de modifier la législation générale les concernant.

La réglementation autorisant les activités de crédit doit être relativement simple. Dans certains cas, il peut suffire d'une procédure requérant l'inscription à un registre public et l'obtention d'un permis. L'étendue de la documentation et des informations requises pour l'inscription et la délivrance de l'autorisation doit être liée aux objectifs spécifiques de la réglementation : faciliter l'action des pouvoirs publics en cas de malversation (voir la section sur la lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière, p. 90) et établir des standards de performances permettant la comparaison des résultats au sein du secteur.

La protection des consommateurs

Deux aspects non prudentiels de la protection des consommateurs sont particulièrement applicables à la microfinance et sont susceptibles de recevoir une certaine attention dans pratiquement tous les pays : la protection des emprunteurs contre les pratiques de prêt et de recouvrement abusives et la garantie d'une documentation de prêt transparente, offrant des informations exactes, et permettant une comparaison précise du coût des prêts.

Protection des consommateurs contre les pratiques abusives en matière de crédit et de recouvrement de prêts

Le débat porte souvent sur la nécessité de protéger les clients du microcrédit contre les prêteurs accordant des prêts sans vérification préliminaire de la capacité de remboursement des emprunteurs. Une telle situation peut aisément aboutir au surendettement des emprunteurs, et à un risque d'impayés accru pour les autres institutions de crédit. Dans un certain nombre de pays, les établissements de crédit à la consommation se sont révélés particulièrement coutumiers du fait et les pouvoirs publics ont jugé nécessaire de mettre en place une réglementation à l'encontre de ce type de comportement. Les techniques de recouvrement peuvent également s'avérer inacceptables. La réglementation de ces aspects ne relève pas nécessairement des autorités de supervision prudentielles.

Transparence en matière de crédit

Comme il est expliqué dans la section sur la limitation des taux d'intérêt (p. 92), le coût administratif associé au décaissement et au recouvrement d'un volume donné de crédit est nettement plus élevé dans le cas de nombreux prêts de petite taille que dans le cas de quelques prêts d'un montant important. C'est la raison pour laquelle un programme de microcrédit ne peut atteindre la pérennité que si les emprunteurs paient des taux d'intérêt notablement plus élevés que les taux facturés par les banques à leurs emprunteurs habituels. Par ailleurs, en raison de la diversité des types de frais de transaction et des méthodes de calcul des taux d'intérêt, il peut être difficile pour un emprunteur de comparer les taux d'intérêt des différents prêteurs. Dans de nombreux pays, les prêteurs sont tenus de communiquer leurs taux effectifs globaux (« TEG ») aux emprunteurs potentiels, au moyen d'une formule standard imposée par l'Etat. Faut-il appliquer ce type de règles de transparence au microcrédit ? Les prestataires de microcrédit s'opposent en général à une telle mesure. Difficile de ne pas être sceptique à l'égard de leurs motivations ; il faudrait de solides arguments pour convaincre de ne pas donner aux emprunteurs pauvres un outil supplémentaire d'évaluation du coût d'un prêt, particulièrement lorsque cet outil doit favoriser la concurrence au niveau des prix. En outre, le fait de devoir communiquer leurs TEG pourrait inciter les prestataires de microcrédit à s'efforcer d'améliorer leur efficacité pour pouvoir ainsi réduire leurs taux d'intérêt.

Il semble donc logique de mettre à la disposition des emprunteurs toutes les informations utiles au sujet des taux d'intérêt. Mais la question n'est pas toujours aussi simple. Dans de nombreux pays, il existe un fort préjugé à l'encontre des taux d'intérêt jugés excessifs. Même lorsqu'il est moralement et financièrement justifiable de facturer des taux d'intérêt élevés pour des prêts de faible montant, cette logique peut encore se révéler difficile à défendre dans le cadre d'un débat public élargi

(et non spécialisé), ou lorsque des personnalités politiques exploitent la question à leur avantage. Les bénéficiaires de micro-crédits ont prouvé, et continuent d'apporter la preuve, qu'ils sont heureux de se voir accorder des crédits, même à des taux d'intérêt élevés. Mais si l'on impose aux IMF de communiquer leur tarification en TEG, on risque une réaction plus forte du public et des milieux politiques, pouvant menacer la capacité des prestataires de microcrédit à fonctionner.

Il est évident que ce risque est plus ou moins important selon le pays considéré. Dans certains cas, il est possible d'y faire face au moyen d'efforts concertés d'information du public et des dirigeants sur les raisons qui justifient un taux d'intérêt élevé en microfinance et sur le fait que, pour la plupart des emprunteurs pauvres, l'accès au crédit est plus important que le coût du crédit. Toutefois, un tel effort d'information du public demande beaucoup de temps et de ressources financières, sans garantie de réussite.

Lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière

Il existe deux aspects principaux dans la lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière du point de vue de la réglementation de la microfinance : (1) la lutte contre la fraude liée aux valeurs mobilières et les montages d'investissement illégaux tels que les pyramides financières et (2) la lutte contre le blanchiment de l'argent. Pour ces questions, les IMF doivent être soumises aux mêmes règles que les autres intervenants économiques. On ne doit pas automatiquement supposer que l'instance la plus apte pour s'en occuper est celle qui est responsable de la réglementation prudentielle. Dans de nombreux pays, la réglementation en place pour prévenir les activités frauduleuses et criminelles de nature financière est adéquate pour les cas de malversations concernant les IMF, ou a seulement besoin d'être modifiée pour ajouter au paysage réglementé les nouvelles catégories d'institutions. Souvent, c'est l'amélioration de l'application des lois existantes qui représente le besoin le plus urgent.

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs – désignés également par d'autres noms, tels que « centrales de risques » – offrent des avantages importants aussi bien aux institutions financières qu'à leurs clients. En recueillant et en rassemblant des informations au sujet de l'état et de l'historique de crédit des clients auprès de toute une gamme de sources, ces bases de données permettent aux prêteurs de réduire leur risque, et aux emprunteurs de tirer parti de leur bon historique de remboursement auprès d'une institution pour avoir accès aux facilités de crédit offertes par d'autres institutions. Grâce à ces centrales de

risques, les prêteurs peuvent nettement accroître leurs activités de prêt sans avoir besoin d'exiger de garantie matérielle, et les emprunteurs ont d'autant plus intérêt à rembourser leur dette. Selon la nature et les conditions d'accès de la base de données, les informations sur la solvabilité des emprunteurs peuvent également avoir un impact positif sur la concurrence entre les prestataires de services financiers.

Dans les pays développés, l'effet conjugué des centrales de risques et des techniques statistiques de notation du risque a permis une expansion massive de l'accès au crédit des populations à faible revenu. Dans les pays en développement, notamment ceux qui ne possèdent pas de système national de carte d'identité, les obstacles pratiques et techniques sont nombreux, mais les nouvelles technologies (lecture d'empreintes digitales et rétiniennes) peuvent y apporter des solutions. L'expérience suggère que lorsque les IMF commencent à se concurrencer et à se disputer la clientèle, le taux de surendettement et de défauts de paiement s'élève rapidement si les IMF n'ont pas accès à une base de données commune affichant les éléments appropriés du comportement d'emprunt de leurs clients.

Est-il nécessaire que l'Etat crée une centrale de risques ou qu'il impose la participation à un tel organisme ? La réponse varie selon le pays considéré. On observe que dans les pays en développement, les commerçants s'inscrivent spontanément aux centrales de risques, mais que les banquiers sont plus hésitants à partager les informations concernant leur clientèle, à moins d'y être forcés par la loi.

Ces centrales de risques, en particulier lorsque les banques y participent, soulèvent le problème de la confidentialité des informations. Il est quelquefois possible de le résoudre en insérant dans les contrats de prêt une clause par laquelle l'emprunteur autorise le prêteur à communiquer à d'autres établissements de crédit les informations afférentes à son comportement de remboursement. Dans d'autres cas, il sera nécessaire de procéder à une modification des lois existantes.

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs peuvent offrir des avantages évidents, mais une telle collecte de données peut comporter des risques. Si elles sont confiées à des gestionnaires corrompus, ceux-ci peuvent vendre des informations à des tiers non habilités à en prendre connaissance.

L'administration fiscale peut chercher à utiliser la base de données pour retrouver les microentreprises non enregistrées. Les emprunteurs peuvent souffrir de l'inexactitude des informations contenues dans la base de données, encore que l'on puisse réduire ce risque en leur garantissant l'accès à leur propre historique de crédit.

Pour les bailleurs de fonds désireux d'encourager l'élargissement de l'accès aux services financiers pour les populations à revenu faible ou moyen, la mise en place de systèmes

publics ou privés d'informations sur la solvabilité des emprunteurs, incluant les emprunteurs de microcrédit, peut représenter une cible d'intervention intéressante dans les pays où les conditions sont réunies. Parmi ces conditions figure l'existence d'un système national de carte d'identité ou autre moyen techniquement réalisable d'identification des clients, d'un secteur de la microfinance relativement mature et d'un cadre juridique offrant des mesures d'incitation à la participation tout en préservant le caractère confidentiel des informations et la transparence de leur utilisation.

Les transactions garanties

Emprunteurs, prêteurs et économie nationale sont tous gagnants lorsque les prêts peuvent être garantis non seulement par des biens mobiliers mais aussi par des biens immobiliers. Mais dans un grand nombre d'économies en développement ou en transition, il est coûteux ou impossible d'accepter et d'utiliser une garantie représentée par un bien mobilier. Il peut également exister des contraintes rendant difficile, pour les personnes à faible revenu, d'offrir leur domicile ou leur terre comme garantie. Les réformes juridiques destinées à encourager les transactions garanties peuvent être très intéressantes, même si ces questions tendent à avoir un impact plus marqué pour la classe moyenne que pour les pauvres. Ce type de réforme touche en général les lois à caractère commercial et judiciaire plutôt que les lois de nature bancaire.

Le plafonnement des taux d'intérêt

Pour atteindre le seuil de rentabilité, les prêteurs doivent établir une tarification qui couvre le coût de leurs ressources, les pertes sur créances irrécouvrables et les coûts administratifs. Le coût des ressources et les pertes sur créances varient proportionnellement au volume de prêts accordés. En revanche, les coûts administratifs ne varient pas en fonction du montant prêté. Il est possible d'octroyer un prêt de 20 000 \$ pour un coût administratif de 600 \$ (3 pour cent), mais cela ne signifie pas que le coût administratif d'un prêt de 200\$ ne s'élèvera qu'à 6 \$. Par comparaison avec le montant prêté, le coût administratif est inévitablement beaucoup plus élevé pour un microcrédit que pour les prêts bancaires traditionnels.⁶ **Il est donc impossible aux IMF de fournir durablement des prêts d'un montant infime, à moins de facturer des intérêts et frais de transaction considérablement plus élevés en pourcentage que les taux bancaires normaux.**

Les organes législatifs et le grand public comprennent rarement la dynamique en jeu et déclarent outranciers les taux d'intérêt pratiqués par les prestataires de microcrédit, même dans les cas où ces taux ne résultent ni de l'inefficacité ni de bénéfices excessifs.⁷ Par conséquent, si les pouvoirs publics décident de contrôler les taux d'intérêt du microcrédit, les arbitrages poli-

tiques feront obstacle à la fixation d'un taux d'intérêt suffisamment élevé pour permettre le développement de l'offre durable de microcrédit. Lorsque des mesures de plafonnement des taux d'intérêt sont mises en oeuvre, elles ont presque toujours un impact défavorable pour les pauvres – en limitant les services – bien supérieur à l'impact favorable d'une baisse des taux.

Certains bailleurs de fonds internationaux supposent un peu trop facilement que l'argument en faveur des taux d'intérêt élevés en microfinance a été entendu, alors que de nombreux pays viennent d'être récemment le théâtre de réactions négatives à cet égard. **Avant de s'engager à mettre en place un cadre de réglementation favorable à la microfinance, il est nécessaire que les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics prennent conscience que le processus a toutes les chances de conduire à un débat politique sur les taux d'intérêt, aboutissant peut-être à long terme à une situation défavorable au microcrédit.** L'expérience montre qu'il s'agit d'un risque réel, même s'il n'existe pas dans tous les pays.

Les limites relatives à l'entrée au capital de certains actionnaires, à la gestion et à la structure du capital

Dans un grand nombre de systèmes juridiques, des règlements concernant la citoyenneté, la monnaie et les investissements effectués par des étrangers créent des obstacles pour certains types d'IMF. Parmi les problèmes courants, citons l'interdiction, ou les restrictions sévères, apportées à l'entrée au capital des investisseurs étrangers (y compris dans le cas des fondateurs ou des membres d'ONG), à l'emprunt auprès de sources étrangères et à l'embauche de non-nationaux pour les postes de direction ou d'assistance technique. Dans de nombreux pays, il faudra des années avant que les investisseurs commerciaux traditionnels s'intéressent à la microfinance. Dans la mesure où les sources de financement non traditionnelles, particulièrement dans le cas de l'investissement en fonds propres, sont d'origine internationale, les restrictions imposées à l'investissement étranger peuvent se révéler singulièrement problématiques.⁸

Le traitement fiscal et comptable de la microfinance

La fiscalité des IMF commence à constituer un sujet de controverse dans de nombreux pays. Selon les facteurs locaux, les dispositifs peuvent différer, mais on peut suggérer l'approche suivante comme point de départ à l'analyse. Elle se fonde sur une distinction entre les taxes imposées sur les opérations financières et la taxation des bénéfices nets dérivés de ces opérations.

Le régime fiscal des transactions et activités financières

En ce qui concerne la taxation des opérations financières, comme l'imposition d'une taxe sur la valeur ajoutée pour les activités de

prêt ou d'une taxe sur les intérêts perçus, l'important est d'assurer l'égalité des chances pour tous les types d'institutions. Dans certains pays, seules les institutions disposant d'un agrément prudentiel ont droit à la fiscalisation préférentielle, alors même que cette fiscalisation préférentielle n'a pas grand chose en commun avec les objectifs de la réglementation prudentielle. Dans d'autres pays, les taxes sur les opérations financières ont un impact différent sur les coopératives financières et sur les banques. En l'absence d'autres considérations, une fiscalisation préférentielle des opérations financières doit être conçue en fonction du type d'activité ou d'opération, quelle que soit la nature de l'institution et qu'elle dispose ou non d'un agrément impliquant le respect de normes prudentielles. Toute autre logique fournit à l'une des formes d'institutions un avantage arbitraire par rapport aux autres dans l'exécution de l'activité considérée.

L'imposition des bénéfices

On peut raisonnablement avancer que les IMF qui sont des ONG à but non lucratif devraient bénéficier du même traitement fiscal que toutes les autres ONG à mission sociale en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices nets. Il est logique d'exempter l'IMF de l'impôt sur les bénéfices dans la mesure où l'ONG rend un service public reconnu et ne distribue pas ses excédents de bénéfices à des actionnaires ou autres initiés bénéficiaires. Elle réinvestit au contraire tout excédent de bénéfice à des fins compatibles avec sa mission sociale.

Il est certain qu'il y a toujours moyen de contourner l'esprit de ce principe de non-distribution, par exemple au moyen de rémunérations excessives ou de prêts à taux bonifié aux membres ou bénéficiaires. Toutefois, ces abus potentiels ne se produisent probablement pas plus souvent dans les cas d'ONG de microcrédit que dans le cas des autres ONG.

Pour toute institution sujette à l'impôt sur le résultat net ou sur les bénéfices, les règles régissant la déductibilité des charges (telles que des dotations aux provisions pour créances douteuses d'un montant raisonnable) devraient être les mêmes pour toutes les catégories d'institutions, qu'elles disposent ou non d'un agrément les soumettant à des normes prudentielles. Par ailleurs, s'il est approprié d'effectuer une dotation aux provisions plus élevée pour un portefeuille de microcrédits que pour un portefeuille de prêts traditionnels, la déduction fiscale accordée au prestataire de microcrédit devrait refléter ce fait. Dans le cas des institutions disposant d'un agrément, la réglementation prudentielle imposera en principe le montant des provisions pour créances douteuses. Dans le cas des institutions sans agrément se bornant à une activité de prêt, les autorités fiscales devront peut-être prévoir un règlement indiquant le montant maximum acceptable de dotations aux provisions afin de prévenir les abus.

Les mécanismes de transformation juridique

En microfinance, les transformations juridiques – d’un modèle institutionnel à un autre – soulèvent un certain nombre de questions transversales relevant de la réglementation non prudentielle. Le type de transformation le plus simple et le plus courant se produit lorsque les activités d’une IMF existante sont transférées à l’antenne locale d’une ONG internationale, sous la forme d’une ONG locale nouvellement créée. Un tel transfert peut se heurter à des obstacles sérieux du point de vue de la réglementation : restrictions touchant à la participation au capital des investisseurs étrangers, fiscalisation ambiguë ou prohibitive du transfert du portefeuille, contraintes imposées par le droit du travail dans le cadre du transfert de personnel, etc. Un autre type de transformation légale devient plus courant à l’heure actuelle : la création par une ONG d’une société commerciale (quelquefois en association avec d’autres investisseurs), à laquelle l’ONG apporte son portefeuille de prêts existant (ou les liquidités issues du remboursement de son portefeuille) en échange de parts au sein de la nouvelle société. Ce type de transformation soulève souvent des difficultés supplémentaires : comment récupérer, ou prendre en compte d’une façon quelconque, les avantages fiscaux accordés à l’ONG objet de la transformation ; quel est le droit d’une ONG de transférer des « actifs à vocation sociale » (ses prêts) à une société privée ou son droit de détenir des parts au sein d’une société commerciale, particulièrement si cela risque de devenir son activité principale à la suite de la transformation.

Normalement, ces éléments de réglementation ne s’appliquent pas, et n’ont jamais été appliqués, aux transformations juridiques d’institutions de microfinance. L’harmonisation de leur contenu et la création d’un processus clair de transformation des institutions de microfinance pourrait constituer une réforme importante et utile pour ce secteur. Néanmoins, une telle réforme peut n’avoir qu’une faible priorité s’il n’existe qu’une ou deux ONG de microfinance susceptibles d’entreprendre une telle transformation⁹.

III LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE DE LA MICROFINANCE

Les objectifs de la réglementation prudentielle

En général, on reconnaît à la réglementation prudentielle les objectifs suivants : (1) la protection du système financier du pays par la prévention des faillites d’institutions mettant en péril d’autres institutions et (2) la protection des petits déposants qui ne sont pas en position de surveiller eux-mêmes la solvabilité des institutions financières. Si la réglementation prudentielle ne prête pas suffisamment d’attention à ces objectifs, il peut en résulter un gaspillage des ressources déjà limitées des instances de supervision,

des contraintes de réglementation excessives pour les institutions et un ralentissement de la croissance du secteur financier.

Définition du périmètre d'application de la réglementation prudentielle en microfinance

Opportunité d'une réglementation prudentielle du secteur de la microfinance à l'heure actuelle

De nombreux pays sont en train d'envisager la création de cadres réglementaires spécifiques pour la microfinance. Dans certains d'entre eux, on observe une situation légèrement paradoxale. Il est prévu qu'à moyen terme, ce nouveau cadre réglementaire sera utilisé principalement par des IMF qui sont des ONG et désirent modifier leur statut pour pouvoir accepter des dépôts. Cependant, à l'heure actuelle aucune, ou pratiquement aucune, des IMF existantes n'a encore pu apporter la preuve de sa capacité à gérer ses activités de prêt de façon suffisamment rentable pour assurer la rémunération et la protection des dépôts qu'elle cherche à mobiliser. Au vu de la situation, les pouvoirs publics devraient envisager une option d'attente et d'évaluation de la performance des prestataires de microcrédit, afin d'acquérir une meilleure idée des résultats financiers des IMF avant de mettre en place le cadre réglementaire adéquat. La mise en place d'un nouveau régime de réglementation pour la microfinance requiert une grande capacité d'analyse, de consultation et de négociation, et les coûts inhérents à ce processus peuvent en dépasser les bénéfices si l'on ne peut compter sur une masse critique d'institutions aptes à en satisfaire les critères de qualification.

Dans ce contexte, la performance financière réelle des IMF existantes est un élément crucial qui reçoit souvent trop peu d'attention lors des discussions sur la réforme de la réglementation. **Chaque fois qu'il est prévu que les IMF existantes tirent parti d'un nouveau cadre réglementaire, il conviendrait d'effectuer une analyse financière fiable des IMF les plus importantes avant de prendre une décision au sujet de ce cadre.** Cette analyse doit déterminer si les opérations existantes de chaque IMF sont suffisamment rentables pour lui permettre de couvrir les coûts financiers et administratifs de l'activité de collecte de dépôts sans porter atteinte à son niveau de capital. Bien entendu, cette analyse doit également déterminer si les systèmes de comptabilité et de suivi des prêts sont capables de fournir des informations fiables.

Les sources de financement

Les deux objectifs de la réglementation prudentielle – prévention des risques menaçant le système financier et protection des déposants – sont atteints lorsqu'est assurée la protection des dépôts du public. Il en découle que le recours à cette source de financement implique normalement l'application de la réglementation

prudentielle. Les IMF qui utilisent d'autres sources de capital pour financer leurs activités de prêt jouent-elles également un rôle d'intermédiaires financiers qui relève d'une réglementation prudentielle ? Cette question demande une analyse très pointue dont la réponse variera en fonction de facteurs locaux.¹⁰

Subventions des bailleurs de fonds. Par le passé, différents types de bailleurs de fonds, notamment les agences de développement bilatérales et multilatérales, ont apporté un soutien financier aux IMF par le biais de subventions. La supervision prudentielle n'est plus justifiée dans le cas des IMF dont le financement se limite aux subventions de bailleurs de fonds. L'Etat peut décider de vérifier que ces fonds sont utilisés de façon appropriée, mais la microfinance est identique, à cet égard, à toutes les activités dont le financement est assuré par des donateurs.

Comptes de dépôt en garantie et autres dépôts obligatoires. Un grand nombre d'IMF demandent à leurs emprunteurs de déposer des fonds sur un compte de dépôt auprès d'elles avant et/ou pendant la durée d'un prêt, afin de démontrer la capacité de l'emprunteur à effectuer des versements et dans le but de garantir le remboursement du prêt. Bien que ces dépôts soient souvent désignés sous le nom « d'épargne obligatoire », il est plus pertinent de les traiter comme un dépôt de garantie imposé par le contrat de prêt et non pas comme un véritable service d'épargne. Ce dépôt de garantie est quelquefois confié à un tiers (comme une banque commerciale) et l'IMF ne joue donc pas le rôle d'intermédiaire financier. **Même dans les cas où l'IMF conserve les dépôts de garantie obligatoires de ses clients, et même si elle joue un rôle d'intermédiaire en prêtant ces fonds, il convient de considérer la question de l'application de la réglementation prudentielle d'un point de vue pratique en comparant les coûts et les bénéfices d'une telle démarche.** Si ces dépôts de garantie représentent la seule forme de liquidités acceptée par les IMF, la plupart du temps, la majorité des clients de l'IMF lui doivent plus que l'IMF ne leur doit. En cas de faillite de l'IMF, ces clients peuvent se protéger eux-mêmes en cessant tout simplement de rembourser leur prêt. Il est exact que certains des clients de l'IMF se trouveront en position de risque net pendant un moment, si bien que la faillite de l'IMF présenterait un danger pour leurs fonds en dépôt. Mais il convient de comparer ce risque relativement moindre avec les différents coûts liés à la supervision prudentielle : coûts encourus par l'instance de supervision, l'IMF et le client. Plusieurs pays ont adopté un compromis et imposent un agrément prudentiel uniquement aux IMF qui utilisent pour leur activité de prêt les dépôts de garantie de leurs clients, et non aux IMF qui maintiennent ces dépôts de garantie sous forme de placements peu risqués ou sur un compte de dépôt auprès d'une banque agréée.

Emprunts auprès de sources non-commerciales, y compris les bailleurs de fonds ou les donateurs. Il est de plus en plus fréquent

que les bailleurs de fonds utilisent des prêts plutôt que des subventions pour le financement des IMF. Bien que le produit de ces emprunts serve à l'activité d'intermédiation financière de l'IMF, sa perte ne poserait pas de risque systémique substantiel pour le pays hôte et les prêteurs sont bien positionnés pour veiller à leurs propres intérêts s'ils le désirent. La définition de la collecte de dépôts relevant de la réglementation prudentielle doit donc exclure ce type d'emprunt.

Emprunts commerciaux. Certaines IMF obtiennent des prêts commerciaux auprès de fonds d'investissement internationaux réservés aux investissements à caractère social et auprès de banques commerciales agréées localement. Dans ce cas également, **le fait que le produit des emprunts commerciaux serve à l'activité d'intermédiation financière de l'IMF ne doit pas soumettre pour autant l'IMF emprunteuse à la réglementation prudentielle.** Lorsque le prêteur est un fonds d'investissement international, la perte de ses fonds ne pose pas de risque systémique et le prêteur doit être en mesure de veiller à ses propres intérêts. Lorsque le prêteur est une banque commerciale accréditée localement, il doit lui-même faire l'objet d'une réglementation prudentielle appropriée et le fait qu'une IMF reçoive un emprunt de cette banque ne soumet pas davantage l'IMF à la réglementation prudentielle que les autres emprunteurs de la banque.¹¹

Instruments financiers. Dans certains pays, les IMF peuvent assurer leur financement en émettant des billets de trésorerie, des obligations ou autres instruments similaires sur les marchés locaux des valeurs mobilières, ou au moyen de l'émission directe de certificats de dépôt d'un montant élevé. À la différence de la collecte de fonds du grand public, tous ces instruments tendent à attirer des investisseurs importants et avertis. Il n'existe pas de consensus sur la manière d'assurer la réglementation des instruments de ce type. Certains estiment que les acquéreurs de ces instruments devraient être capables de procéder eux-mêmes à l'analyse de la solvabilité de la société émettrice. Ils en concluent que l'émetteur devrait être soumis uniquement à la réglementation normale des valeurs mobilières, laquelle se borne en général à exiger une publication intégrale des informations appropriées, sans donner quelque garantie que ce soit au sujet de la solvabilité de l'émetteur. D'autres, moins convaincus par la distinction faite entre les dépôts des petits épargnants et les fonds mobilisés via des instruments financiers s'adressant à des investisseurs avertis, ou qui éprouvent un plus grand scepticisme au sujet de la loi locale sur les valeurs mobilières et de son application, réclament la soumission à une réglementation prudentielle de toute institution émettant ce type d'instruments et procédant à une intermédiation financière.

Épargne des membres. L'essentiel du débat actuel sur la réglementation de la microfinance porte, de façon implicite ou explicite, sur des IMF au statut d'ONG qui ont débuté leur activité en n'offrant que du crédit et veulent désormais évoluer également vers la collecte de dépôts. Mais dans beaucoup de régions du monde, la plus grande partie de la microfinance est offerte par des coopératives financières qui assurent généralement leur financement à partir des dépôts et de l'épargne de leurs membres. Il est parfois suggéré que ces institutions, qui ne reçoivent de dépôts que de leurs membres et non du « grand public », ne relèvent pas d'une supervision prudentielle. Ce raisonnement est discutable. En premier lieu, lorsque la taille d'une coopérative financière augmente, ses membres peuvent concrètement ne pas être plus aptes à contrôler la direction de l'institution que ne le sont les déposants d'une banque commerciale. En deuxième lieu, la définition de « membre » peut être imprécise. Par exemple, des coopératives financières dont le critère d'appartenance est géographique peuvent recueillir autant de dépôts qu'elles le veulent en offrant tout simplement la qualité de membre à toute personne située dans leur région et désirant effectuer un dépôt.

Ces coopératives financières disposent souvent d'un agrément obtenu dans le cadre d'une loi spéciale, et leur supervision peut relever de l'instance gouvernementale responsable de la supervision de toutes les coopératives, y compris les coopératives non financières (de production, de commercialisation ou autres). Bien que ces organismes soient légalement responsables de la supervision prudentielle de la sécurité des déposants, ils ne disposent pratiquement jamais des ressources, de l'expertise et de l'indépendance nécessaires pour accomplir cette tâche de manière efficace. A moins que la situation locale ne justifie le contraire, **les coopératives financières – tout au moins les plus importantes – doivent être placées sous la supervision prudentielle d'autorités financières spécialisées.** Dans les pays déjà dotés d'une base importante de coopératives financières, il peut être plus urgent de mettre en œuvre un système efficace de réglementation et de supervision de ces coopératives que de concevoir de nouveaux cadres pour la microfinance pratiquée par les ONG.

La réglementation prudentielle comme outil de limitation et le capital minimum

Comme il est expliqué plus loin, la supervision prudentielle est coûteuse. En proportion des actifs contrôlés, son coût est plus élevé pour les petites institutions que pour les institutions plus importantes. En outre, les instances de supervision ne disposent que de ressources limitées. Pour des raisons pratiques, il est nécessaire de limiter le nombre d'agréments donnant lieu à une supervision prudentielle. Le moyen le plus courant pour ce faire consiste à imposer un niveau minimum de capital, c'est-à-dire un montant

minimum de fonds que les propriétaires doivent verser au compte de capital de l'institution candidate à l'agrément (p. 99).

En matière d'intermédiation financière, la fixation d'un niveau minimum de capital devrait en théorie pouvoir être fondée sur les économies d'échelle : en d'autres termes, en dessous d'une taille donnée, il n'est pas possible à un intermédiaire de maintenir le minimum d'infrastructures nécessaires pour opérer de manière rentable. Toutefois, à l'heure actuelle, le capital minimum est de moins en moins considéré comme une mesure de sécurité et de plus en plus tout simplement comme un outil de limitation. Plus le niveau minimum de capital est faible, plus les institutions à superviser seront nombreuses.

Ceux qui envisagent la réglementation de la microfinance principalement comme un instrument de promotion de la microfinance prescrivent un faible montant minimum de capital, afin de faciliter l'obtention de nouveaux agréments. À l'inverse, les instances de supervision qui doivent surveiller la solvabilité des nouvelles institutions de collecte des dépôts tendent à réclamer des normes obligatoires de capital plus rigoureuses, car elles savent qu'il existe une limite au nombre d'institutions qu'elles peuvent superviser de manière efficace. En clair, il faut opérer un compromis entre le nombre de nouveaux agréments accordés et l'efficacité probable de la supervision à laquelle les institutions concernées seront soumises. Le moyen le plus couramment utilisé consiste à imposer un niveau minimum de capital.

Toutefois, le niveau minimum de capital n'est pas forcément le seul outil disponible pour restreindre le nombre de nouveaux agréments. On peut par exemple fonder en partie la décision d'octroi d'agrément sur une évaluation qualitative de l'institution, bien que les standards qualitatifs puissent donner lieu à des jugements plus arbitraires.¹²

Quels que soient les outils de limitation utilisés, il semblerait raisonnable de commencer par pécher par excès de conservatisme, tant que les restrictions peuvent être ajustées ultérieurement, jusqu'à ce que les autorités disposent d'une expérience accrue de la demande d'agréments et des aspects pratiques de la supervision de la microfinance. Il est évident qu'une telle souplesse sera plus facile si les restrictions procèdent de règlements plutôt que de lois.

Délimitation du périmètre d'application de la réglementation prudentielle de la microfinance en fonction de l'analyse de coût-rendement - Le cas des intermédiaires locaux de petite taille

Certains intermédiaires à forme de coopérative reçoivent des dépôts, mais leur taille est si faible, et ils sont quelquefois situés dans des régions si isolées, qu'il n'est pas possible de les superviser de façon efficace sans entraîner des coûts exorbitants, ce qui pose un problème pratique à l'autorité de réglementation. Ces institutions doivent-elles être autorisées à fonctionner sans supervision

prudentielle, ou est-il approprié d'appliquer les règles de niveau minimum de capital ou autres restrictions afin de les forcer à ne plus recevoir de dépôts ?

Les autorités de réglementation choisissent quelquefois la deuxième solution, en expliquant que les institutions qui échappent à leur supervision présentent un danger et ne doivent donc pas être autorisées à accepter les dépôts des petits épargnants.¹³ Les clients pauvres n'ont-ils pas droit, après tout, au même niveau de protection que les clients mieux lotis ?

Cette analyse reste toutefois incomplète si elle ne prend pas en compte les autres choix dont dispose le déposant. De nombreuses études ont démontré que les pauvres peuvent épargner et qu'ils le font. En particulier, lorsqu'ils n'ont pas accès à des comptes de dépôt formels, ils ont recours à d'autres formes d'épargne, telles que l'épargne conservée à domicile, l'épargne sur pied (bétail) ou investie dans des matériaux de construction, ou les mécanismes d'épargne informels, tels que les tontines et les clubs de crédit. Toutes ces formes d'épargne présentent un risque et, dans un grand nombre de cas, sinon dans tous, ce risque est plus élevé que celui d'un compte formel auprès d'un petit intermédiaire non soumis à la supervision prudentielle. La fermeture de la coopérative locale d'épargne et de crédit peut en fait augmenter, au lieu de diminuer, le risque encouru par les épargnants locaux en les forçant à revenir à des formes d'épargne moins satisfaisantes.

Au vu de ces considérations, la plupart des autorités de réglementation confrontées à cette question ont décidé d'exempter les intermédiaires financiers locaux en dessous d'une certaine taille des contraintes liées à la réglementation et à la supervision prudentielles. Les limites de taille sont déterminées par le nombre de membres, le montant des actifs, ou les deux. (Dans certains cas, l'exemption n'est accordée qu'aux coopératives ou mutuelles à accès restreint, dont les services sont réservés aux membres d'un groupe pré-existant.) Lorsque ces limites sont dépassées, l'institution doit alors se soumettre à la réglementation prudentielle et accepter la supervision.

Si les intermédiaires de petite taille ont le droit d'accepter des dépôts sans supervision prudentielle, il est raisonnable de préconiser que leurs clients soient clairement avertis que la solvabilité de leur institution ne fait l'objet d'aucun contrôle de l'Etat, et qu'il leur incombe donc de former leur propre opinion en fonction des informations qu'ils possèdent sur les personnes dirigeant l'institution.

Les problèmes que soulèvent les intermédiaires de très petite taille illustrent un principe plus général, valable pour un grand nombre des questions discutées dans ce document. La protection des déposants n'est pas une valeur absolue ayant priorité sur toutes les autres considérations. Certaines des règles qui permettent de réduire le risque peuvent également restreindre l'accès des pauvres aux services financiers, autre valeur tout aussi importante. Dans

ces cas, l'objectif des autorités réglementaires devrait être, non pas l'élimination du risque, mais plutôt un compromis prudent entre la sécurité et l'accès.

Faut-il réglementer les institutions ou les activités ?

Lorsque l'on s'efforce d'élargir l'espace réglementaire pour la microfinance, la tendance naturelle consiste à raisonner en termes de création d'un nouveau type d'institution spécialisée. Dans certaines situations, c'est la meilleure option. Mais il est nécessaire d'envisager d'autres solutions, y compris la possibilité d'adapter une forme existante d'agrément financier. En mettant l'accent trop exclusivement sur un type particulier d'institution, on court le risque de limiter l'innovation et la compétition, de favoriser l'arbitrage réglementaire ou de faire obstacle à l'intégration de la microfinance au sein de l'ensemble du secteur financier.

Ces considérations amènent certains des experts du secteur à soutenir que les responsables de la réglementation doivent s'efforcer de considérer la microfinance comme un ensemble d'activités, sans prêter attention au type particulier d'institution les exerçant. C'est une démarche positive. La section suivante présente les ajustements réglementaires requis pour la microfinance ; la plupart d'entre eux peuvent être mis en œuvre quel que soit le type d'institution pratiquant la microfinance. Dans le même temps, quelques-uns de ces ajustements de la réglementation relèvent plus du type d'institution que de l'activité elle-même. Par exemple, il est logique de penser que le microcrédit offre un profil de risque inférieur lorsqu'il représente une petite partie du portefeuille bien diversifié d'une banque offrant toute une gamme de services, que lorsqu'il constitue l'essentiel des actifs d'une IMF spécialisée ; on peut donc raisonnablement conclure que ces deux types d'institution doivent relever de règles d'adéquation des fonds propres différentes.

Des normes prudentielles spécifiques à la microfinance

Certaines règles courantes dans le secteur bancaire traditionnel doivent être ajustées pour répondre aux besoins de la microfinance. Que le développement de la microfinance soit accompli par le biais d'IMF indépendantes spécialisées acceptant les dépôts, ou via l'offre de produits spécialisés par des banques commerciales ou des sociétés financières, les ensembles de réglementation suivants devront souvent faire l'objet d'une révision, tout au moins en ce qui concerne les produits que l'on peut considérer à juste titre comme des « microproduits ». Il est possible que d'autres règles aient besoin d'être ajustées dans certains pays, mais la liste suivante comprend les questions les plus courantes.

Le niveau minimum de capital

Le type d'investisseur ayant tout à la fois le désir et la capacité de

financer une IMF peut ne pas disposer du montant de capital exigé pour un agrément bancaire normal. En outre, cela peut prendre beaucoup de temps à une IMF de construire un portefeuille suffisamment important pour obtenir le montant de capital exigé pour une banque. Nous avons présenté plus haut les compromis à étudier à l'égard du niveau minimum de capital à exiger dans le secteur de la microfinance.

Adéquation des fonds propres

Faut-il imposer aux IMF spécialisées des normes obligatoires d'adéquation des fonds propres¹⁴ plus sévères que celles imposées aux banques commerciales diversifiées ? La question est sujette à controverse. Un certain nombre de raisons justifient cette prudence d'approche.

Les IMF bien gérées affichent d'excellentes performances en matière de remboursement et leurs ratios d'impayés sont en général inférieurs à ceux des banques commerciales. Cependant, le portefeuille d'une IMF est souvent plus volatil que celui d'une banque commerciale et peut se dégrader à une vitesse surprenante. La raison principale en est qu'un portefeuille de microfinance est en général composé de prêts non garantis, ou garantis par des actifs d'un montant insuffisant pour couvrir le solde du prêt si l'on prend en compte les coûts de recouvrement. La motivation de remboursement principale de l'emprunteur est qu'il espère avoir droit à des prêts ultérieurs. C'est pour cela que les cas d'impayés au sein d'une IMF peuvent entraîner une certaine contagion. Lorsqu'un emprunteur constate que d'autres clients ne remboursent pas leurs prêts, il a moins de raisons de continuer ses propres remboursements, dans la mesure où une accumulation d'impayés diminue la probabilité que l'IMF sera en mesure de récompenser un bon comportement d'emprunteur en octroyant des prêts ultérieurs. La dynamique de groupe peut également jouer un rôle : un emprunteur qui ne risque pas de perdre de garantie peut se sentir stupide en remboursant son prêt si d'autres ne le font pas.

Par ailleurs, en raison de ses coûts, l'IMF doit facturer des taux d'intérêt élevés pour continuer à fonctionner. En cas de non-remboursement de ses prêts, l'IMF est semblable à toutes les autres banques : elle ne reçoit pas les liquidités nécessaires pour couvrir les coûts associés à ces prêts. Or les coûts d'une IMF sont en général nettement plus élevés par unité de prêt que ceux d'une banque commerciale, si bien qu'un niveau d'impayés donné aura un effet de décapitalisation beaucoup plus rapide sur le niveau de fonds propres d'une IMF que sur celui d'une banque traditionnelle.

Il convient également de remarquer que dans la plupart des pays, ni la microfinance en tant qu'activité, ni les IMF prises individuellement, ne peuvent justifier d'une longue expérience. La direction et le personnel des institutions n'ont en général qu'une

expérience assez récente, tout comme l'instance de supervision, en ce qui concerne l'évaluation et le contrôle du risque inhérent à la microfinance. En outre, beaucoup de nouvelles IMF connaissent une croissance très rapide, ce qui exerce une forte pression sur leur direction et leurs systèmes.

En dernier lieu, comme il sera montré plus loin, certains des outils de supervision les plus importants ne fonctionnent pas bien dans le cas des IMF.

Pour toutes ces raisons, une approche prudente plaiderait en faveur d'imposer aux IMF spécialisées un taux d'adéquation des fonds propres plus élevé que celui des banques normales, tout au moins jusqu'au moment où, après quelques années, il sera prouvé qu'elles peuvent gérer leurs risques de façon satisfaisante et que l'instance de supervision est en mesure de réagir aux crises avec une rapidité suffisante. Cela permettra alors aux IMF de fonctionner avec un niveau de fonds propres semblable à celui des banques commerciales.

D'aucuns avancent que le fait d'imposer un niveau d'adéquation des fonds propres plus élevé pour les IMF, ou une obligation similaire reflétant le risque spécifique du portefeuille de micro-crédits d'une institution diversifiée, aura pour effet de diminuer le rendement des fonds propres, rendant ainsi l'activité de micro-crédit moins attractive et biaisant les règles du jeu. D'un autre côté, en microfinance, la demande est moins sensible aux taux d'intérêt que dans le secteur bancaire traditionnel, si bien que les prestataires de microcrédit ont plus de latitude pour ajuster leur marge de taux d'intérêt et générer le rendement dont ils ont besoin, à condition que tous les prestataires de microcrédit soient soumis aux mêmes règles et que le gouvernement n'impose pas de plafonnement des taux d'intérêt.

L'application de normes d'adéquation des fonds propres aux coopératives financières pose un problème spécifique concernant la définition des fonds propres. Tous les membres de ces coopératives sont tenus d'investir un montant minimum de « capital-actions » dans l'institution. À la différence d'une participation au capital d'une banque toutefois, le capital-actions d'un membre peut généralement être récupéré dès que ce membre décide de quitter la coopérative. Du point de vue de la sécurité institutionnelle, ce type de fonds propres n'est donc pas très satisfaisant : il n'a pas de garantie de permanence et est susceptible de disparaître au moment précis où il serait le plus nécessaire, c'est-à-dire lorsque la coopérative traverse une période de crise. Les fonds propres composés des bénéfices non distribués, désignés parfois par le terme « capital institutionnel » ne présentent pas le même problème. Une solution consisterait à limiter le droit de retrait du capital-actions des membres lorsque le ratio d'adéquation des fonds propres de la coopérative chute en dessous d'un niveau satisfaisant. Une autre solution serait d'exiger des coopératives qu'elles accumulent un certain niveau de capital institutionnel

pendant un nombre donné d'années, à la suite de quoi l'adéquation des fonds propres ne serait plus calculée que sur la base de ces bénéfices non distribués.

Limitation du volume de crédit non garanti et provisions pour créances douteuses

Dans un objectif de minimisation du risque, **la réglementation limite souvent le volume de crédit non garanti à un pourcentage – souvent égal à 100 pour cent – des fonds propres d'une banque. Une telle règle ne doit pas être appliquée au microcrédit** car elle interdirait aux IMF d'opérer un effet de levier sur leurs fonds propres au moyen de la collecte de dépôts ou d'emprunts.

Les règles applicables aux banques leur imposent parfois d'effectuer des dotations aux provisions pour créances douteuses égales à 100 % de tous les prêts non garantis, au moment où ils sont déboursés, avant même qu'ils ne soient en situation d'impayés. Cette règle n'est toutefois pas applicable aux portefeuilles de microcrédits. Même si le montant de la dotation aux provisions pour créances douteuses est récupéré ultérieurement au moment du remboursement du prêt, l'accumulation de ces provisions pour les prêts sains entraînerait une sous-représentation considérable de la valeur nette réelle de l'IMF.

Ces deux problèmes sont en général résolus au moyen d'une modification de la réglementation consistant à traiter les garanties de groupe comme des garanties matérielles, dans le but de rendre ces règles applicables au microcrédit. Cela peut constituer une solution pratique au problème si tous les prestataires de microcrédit utilisent ce genre de garanties. Notons toutefois que les garanties de groupe sont moins efficaces que l'on pense.

Un grand nombre d'IMF ne mettent pas ces garanties en application dans la pratique et il n'a pas été prouvé que les microcrédits objets d'une garantie de groupe bénéficient de taux de remboursement plus élevés que les microcrédits individuels. L'expérience montre que le facteur de sécurité le plus fiable en matière de microcrédit provient de la solidité des pratiques de prêt d'une institution, et de ses procédures de suivi et de recouvrement, plutôt que de l'utilisation des garanties solidaires.

Quel que soit le raisonnement utilisé pour justifier ces adaptations de la réglementation, les prêteurs compétents ne devraient pas être tenus d'effectuer de dotation automatique aux provisions pour créances douteuses pour un pourcentage important de leurs microcrédits dès l'octroi de ceux-ci. Toutefois, une fois que ces prêts sont en situation d'impayés, le fait qu'ils ne soient pas garantis justifie d'imposer un processus de dotation aux provisions pour créances douteuses plus rigoureux que celui utilisé pour les portefeuilles de prêts garantis de façon traditionnelle. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays où le microcrédit tend à être octroyé à court terme. Après soixante jours de retard, un microcrédit

à trois mois, non garanti, avec un calendrier de remboursement hebdomadaire présente une probabilité d'impayé plus importante qu'un prêt à deux ans garanti et remboursable mensuellement.

Dans certains pays, il est réellement impossible aux IMF d'emprunter auprès des banques car elles ne peuvent offrir de garantie acceptable et, en l'absence d'une telle garantie, la banque serait tenue d'effectuer une dotation aux provisions pour créances douteuses correspondant à 100 pour cent du montant du prêt. Dans ces pays, il serait bon d'envisager une adaptation de la réglementation bancaire autorisant l'utilisation du portefeuille de prêts d'une IMF disposant d'un bon historique de remboursement comme garantie pour l'obtention d'un prêt bancaire.

La documentation des dossiers de prêt

Étant donné la taille des prêts en microfinance et la nature de la clientèle, il serait excessif voire impossible d'exiger le même type de documentation des prêts que pour les banques commerciales. C'est particulièrement vrai, par exemple, des obligations d'enregistrement des garanties ou de publication des états financiers des entreprises des clients, ou des mesures obligeant l'institution à détenir la preuve de l'enregistrement formel des entreprises clientes. Il convient de renoncer à ces règles dans le cas des microcrédits. En revanche, certaines méthodologies de microcrédit reposent sur une évaluation par l'IMF de la capacité de remboursement de chaque emprunteur. Il est alors raisonnable d'exiger que le dossier de prêt contienne une documentation simple évaluant les mouvements de trésorerie du client. Toutefois, lorsqu'une IMF renouvelle plusieurs fois de suite le même prêt à court terme (à trois mois par exemple) au même client, elle ne devrait pas être tenue de renouveler l'analyse de trésorerie pour chacun de ces prêts.

Restrictions d'emprunt pour les cosignataires

La réglementation interdit quelquefois à une banque d'accorder un prêt à toute personne ayant cosigné, ou garanti d'une manière quelconque, un prêt octroyé par la même banque. Cela crée des problèmes pour les institutions qui utilisent des mécanismes de crédit solidaire selon lesquels tous les membres d'un groupe sont mutuellement cosignataires.

Les obligations relatives à la sécurité physique et aux agences

Les horaires d'ouverture des établissements bancaires, l'emplacement des agences et les normes de sécurité font souvent l'objet d'une réglementation stricte susceptible de faire obstacle à l'offre de services de microfinance. Par exemple, dans l'intérêt des clients, il pourrait s'avérer nécessaire de proposer des horaires d'ouverture en dehors des horaires commerciaux traditionnels ; ou encore, des considérations de coût pourraient imposer une rotation du personnel entre les différentes agences, celles-ci n'étant

ouvertes qu'un ou deux jours par semaine.

Les normes de sécurité, telles que le recours à des gardes ou coffres-forts, ou autres règles relatives à l'infrastructure, pourraient rendre trop coûteuse l'ouverture d'agences dans les quartiers pauvres. Dans le contexte de la microfinance, il convient de réexaminer les normes relatives aux agences et à la sécurité, mais pas nécessairement pour les éliminer. Il est nécessaire de trouver un compromis entre les besoins de la clientèle en matière d'accès aux services financiers et les risques de sécurité inhérents à la manipulation des espèces.

Fréquence et contenu des rapports publiés

Il peut arriver que les banques soient dans l'obligation de présenter des rapports fréquents, voire quotidiens, de leur situation financière. Dans de nombreux pays, l'état des transports et des communications rend cette mesure pratiquement impossible pour les banques ou les agences situées en zone rurale. Plus généralement, le fait de devoir fournir des rapports à l'instance de supervision (ou à une centrale des risques) peut accroître de façon notable les coûts administratifs d'un intermédiaire financier, notamment s'il est spécialisé dans les très petites transactions. **Les normes de publication de l'information financière doivent, d'une manière générale, être simplifiées pour les institutions ou programmes de microfinance par rapport aux opérations bancaires commerciales classiques.**

Réserves obligatoires concernant les comptes de dépôt

Dans de nombreux pays, les banques doivent maintenir des réserves égales à un pourcentage du montant de certains types de dépôts. Ces réserves peuvent être utiles du point de vue de la politique monétaire, mais elles sont l'équivalent d'un impôt sur l'épargne et peuvent être fatales aux petits déposants en obligeant les banques à relever le montant minimum de dépôt qu'une banque ou une IMF peut traiter de façon rentable. Cet inconvénient devrait être pris en compte dans les décisions concernant les réserves obligatoires.

Clauses obligatoires relatives à l'actionnariat et à la diversification¹⁵

En général, la structure du capital et de la gouvernance des IMF tend à refléter leur origine et la provenance initiale de leurs capitaux propres. ONG, agences publiques d'aide au développement, bailleurs de fonds multilatéraux et autres investisseurs spécialisés dans le développement y sont nettement plus nombreux que les investisseurs poursuivant des objectifs de maximisation des bénéfices comme les actionnaires des banques traditionnelles. Les personnes responsables de ces investissements à objectif social ne mettent généralement pas en jeu leurs propres fonds. Cette catégorie d'investisseurs, ainsi que leurs administrateurs, peuvent ne

pas être aussi motivés personnellement pour surveiller le comportement à risque de la direction des IMF. Cela ne signifie pas que les actionnaires privés de banques commerciales, poursuivant un objectif de profit, réussissent toujours à contrôler la gestion des banques commerciales. Mais l'expérience indique que cette catégorie d'investisseurs surveille la gestion de ses investissements plus soigneusement que les représentants de bailleurs de fonds ou d'investisseurs sociaux.

La réglementation bancaire définit en général les types d'actionnaires autorisés à participer au capital des institutions bancaires, ainsi que le nombre minimum d'actionnaires fondateurs et un pourcentage maximum de participation pour chaque actionnaire. Étant donné la structure du capital et de la gouvernance des IMF recevant des dépôts, ces deux types de règles peuvent constituer des obstacles pour ces institutions.

Ces règles servent des objectifs prudentiels légitimes. Les règles concernant la nature des actionnaires autorisés à participer ont pour but de garantir que les propriétaires d'une institution financière acceptant des dépôts disposent tout à la fois de la capacité financière et d'une motivation directe s'il devient nécessaire de procéder à un nouvel apport de capital.

Les règles concernant la diversification de l'actionnariat ont pour but d'empêcher la « capture » d'agréments bancaires par des propriétaires ou groupes isolés, et d'instaurer un système de contre-pouvoir au sein de la gouvernance de l'institution. Mais l'effet conjugué de ces règles peut causer des problèmes sérieux dans le cas le plus courant : lorsque les actifs d'une nouvelle IMF proviennent presque exclusivement de l'ONG qui était responsable de l'activité de microfinance jusqu'au moment de la création de la nouvelle institution.

En premier lieu, il arrive quelquefois qu'une loi ou un règlement interdise à une ONG de détenir une participation dans une institution agréée. Bien qu'une telle interdiction puisse servir un but légitime, elle présente en général un obstacle insurmontable à l'autorisation de l'exercice d'une activité de microfinance ayant pris naissance dans une ONG : il pourrait être nécessaire d'adapter une telle réglementation. Même si l'ONG a le droit de posséder des parts dans la nouvelle institution, les clauses obligatoires de diversification peuvent présenter un obstacle supplémentaire. Par exemple, une clause imposant un minimum de cinq actionnaires et une participation maximum de 20 pour cent par actionnaire forcerait l'ONG en cours de transformation à trouver quatre autres actionnaires dont l'apport en capital combiné s'élèverait à quatre fois le montant de l'apport de l'ONG elle-même. Il peut s'agir d'un obstacle infranchissable pour une entreprise à mission sociale, dont la rentabilité n'est pas encore suffisante pour attirer les capitaux purement commerciaux. La seule solution a consisté quelquefois à distribuer des parts à d'autres actionnaires n'ayant

pas contribué un montant équivalent de capital. Un tel montage est peu susceptible d'inciter ces actionnaires à exercer un contrôle efficace.

Étant donné le caractère légitime des objectifs des clauses obligatoires concernant la composition et la diversification de l'actionnariat, il n'existe pas de recommandation universelle sur la manière de modifier ce type de règles pour mieux servir les IMF. Toutefois, la solution est parfois très simple : il suffit de permettre à l'institution responsable des agréments de prendre en compte la situation particulière des candidats issus de la microfinance, ainsi que de leurs bailleurs de fonds, et de les exempter des clauses obligatoires relatives à la composition et à la diversification de l'actionnariat au cas par cas.

A qui doit-on appliquer ces règles spéciales ?

Il n'est pas inutile de répéter que **la plupart des adaptations mentionnées dans la présente section devraient idéalement s'appliquer non seulement aux IMF spécialisées, mais également aux activités de microfinance entreprises par des banques commerciales ou des sociétés financières.** Certaines d'entre elles concernent également les crédits non garantis fournis par les coopératives financières.

Même si les banques commerciales d'un pays ne montrent pas d'intérêt pour la microfinance à l'heure actuelle, cette attitude peut évoluer à mesure que les IMF spécialisées apporteront une preuve crédible du potentiel de rentabilité de leur activité. Si une banque offrant une gamme complète de services décide d'y ajouter des produits de microfinance, ou de s'associer avec une IMF pour les offrir, elle doit pouvoir s'appuyer sur une procédure réglementaire claire ; dans le cas contraire, on doit s'attendre à une fragmentation continue du secteur financier. Les autorités de réglementation et les instances de supervision doivent être particulièrement motivées pour favoriser ce type d'évolution : lorsque le microcrédit ne représente qu'une petite partie du portefeuille d'une banque commerciale diversifiée, le risque et le coût inhérents à la supervision de l'activité de microfinance sont bien moindres. Par ailleurs, l'uniformisation de la réglementation prudentielle pour une activité donnée stimule la concurrence entre les différents intervenants.

L'assurance-dépôt

Dans le but de protéger les plus petits déposants et de réduire la probabilité d'une ruée panique sur les banques, de nombreux pays ont mis en place une assurance pour les dépôts bancaires, assortie d'un plafond. Certains pays assurent de fait le remboursement des pertes subies par les déposants, même en l'absence d'une promesse légale explicite en ce sens. Quant à savoir si ce type d'assurance-dépôt officielle réussit réellement à améliorer la solvabilité des banques, si elle encourage les dirigeants bancaires

à prendre des risques inappropriés ou s'il serait préférable d'offrir une telle assurance par le biais des marchés privés, la question est largement débattue. Dans tous les cas, si les fonds déposés auprès des banques commerciales sont assurés, on doit pouvoir supposer que les dépôts des autres institutions ayant reçu un agrément prudentiel de la part des autorités financières devraient également être assurés, à moins de raisons contraires convaincantes.

IV LES DÉFIS DE LA SUPERVISION

Plusieurs dizaines d'années d'expérience de nombreuses formes d'institutions financières « alternatives » à travers le monde – notamment différentes formes de coopératives financières, mutuelles, banques rurales, banques villageoises et maintenant IMF – ont apporté la preuve qu'**il existe une tentation forte et pratiquement universelle de sous-estimer le défi que constitue la supervision prudentielle de ces institutions visant à en assurer la sécurité et la stabilité.** Lorsque les différents intervenants entreprennent de définir des cadres juridiques pour la microfinance à l'intérieur d'un pays, il est relativement facile et intéressant de concevoir des règlements, mais il est plus difficile et moins plaisant de définir les mesures concrètes de supervision qui en assurent l'application. Par conséquent, la supervision ne reçoit pas une grande attention au cours du processus de réforme de la réglementation. On part souvent du principe que, quelles que soient les questions de supervision soulevées par les nouvelles réglementations, elles pourront toujours être traitées plus tard. Cette supposition s'avère souvent erronée et peut conduire à une situation où la réglementation n'est pas appliquée, ce qui est encore pire que l'absence de réglementation.

Le secteur de la microfinance ne pourra jamais réaliser son plein potentiel à moins de pénétrer le cercle des institutions soumises à la réglementation prudentielle, et donc de faire l'objet d'une supervision prudentielle.¹⁶ Si la réglementation et la supervision prudentielles sont inévitables pour la microfinance, il est néanmoins nécessaire d'opérer des choix et des arbitrages pour décider quand et comment cette évolution doit intervenir. **Ces arbitrages ne seront pertinents que si les capacités, les coûts et les conséquences de la supervision prudentielle sont examinés de façon plus précoce et plus précise que cela n'a quelquefois été le cas au cours des discussions actuelles sur la réglementation.**

Il est essentiel de prêter attention de façon précoce et réaliste aux aspects de la supervision prudentielle en raison de la responsabilité fiduciaire assumée par l'Etat lorsqu'il accorde des agréments à des institutions financières. Le public devrait pouvoir supposer (et il le suppose généralement) que la délivrance d'un agrément prudentiel à un intermédiaire financier signifie que les

pouvoirs publics assureront effectivement la supervision prudentielle de cet intermédiaire financier pour garantir la protection des comptes de dépôt.

Un agrément représente donc une promesse. Avant de décider de l'accorder, le gouvernement doit donc déterminer clairement la nature de cette promesse et sa capacité à la satisfaire.

Les outils de supervision et leurs limites

Les outils de supervision prudentielle des portefeuilles. Certains des outils standards utilisés pour examiner les portefeuilles des banques ne sont pas efficaces dans le cas du microcrédit. Comme il a été mentionné précédemment, la documentation relative aux prêts n'est pas un bon indicateur du risque du microcrédit. De la même façon, il est en général impossible d'envoyer des courriers de confirmation aux clients pour vérifier le solde des comptes, notamment lorsque la clientèle est peu alphabétisée. Il est préférable que le superviseur fonde sa décision sur une analyse des systèmes de prêt de l'institution et de leur performance historique. L'analyse de ces systèmes demande une connaissance des méthodes et des opérations de microfinance, et un superviseur ne pourra en tirer de conclusions pratiques que si son interprétation et son appréciation sont fondées sur une expérience réelle. **Le personnel des instances de supervision est peu susceptible de contrôler efficacement les IMF à moins d'avoir reçu une formation et une certaine spécialisation.**

Appel de fonds. En cas de crise de l'IMF, et si l'instance de supervision exige un appel de fonds, de nombreux actionnaires d'IMF ne sont pas en situation de pouvoir y répondre. Les propriétaires d'ONG peuvent ne pas disposer d'un montant suffisant de liquidités. Les bailleurs de fonds et les investisseurs intéressés par le développement ont en général d'importants volumes de fonds à leur disposition, mais leurs procédures internes sont si lentes qu'ils ne peuvent pas répondre à ce type d'appel dans les délais. Il en découle que, en cas de crise d'une IMF soumise à la supervision prudentielle, l'instance de supervision ne sera pas toujours en mesure de la résoudre par une réinjection de capital.

Ordre de suspension de l'octroi des crédits. Un autre outil couramment utilisé par les instances de supervision pour renflouer une banque en difficulté est d'interdire l'octroi de tout nouveau crédit, empêchant la banque d'accroître son risque de crédit tant que ses difficultés n'ont pas été résolues. Les prêts d'une banque commerciale sont en général assortis d'une garantie, et la plupart des clients d'une banque ne prévoient pas nécessairement le renouvellement automatique de leur prêt au moment du remboursement de leur prêt en cours. Une banque commerciale peut donc cesser tout nouveau prêt pendant une certaine période sans

pour autant mettre en danger sa capacité à recouvrer ses prêts en cours. Ce n'est pas le cas de la plupart des IMF. Dans le cas du microcrédit, le renouvellement des prêts est habituel. Qu'une IMF cesse de reconduire ses prêts un peu trop longtemps et ses clients perdront leur motivation de remboursement s'ils ne sont plus certains d'avoir accès à des prêts ultérieurs dès qu'ils en auront besoin. Lorsqu'une IMF cesse d'accorder des prêts, elle risque de voir beaucoup de ses emprunteurs cesser leurs remboursements. Ceci fait de l'ordre de suspension de l'octroi des prêts une arme à portée trop puissante, tout au moins s'il existe le moindre espoir de redresser le portefeuille de l'IMF.

Ventes d'actifs ou fusions. En raison des relations étroites habituellement nouées par une IMF avec ses clients, son portefeuille de prêts peut perdre une grande partie de sa valeur s'il est confié à une nouvelle équipe de direction. Il en découle que l'option consistant pour l'instance de supervision à encourager le transfert des actifs de prêt à une institution plus solide n'est peut-être pas aussi efficace que dans le cas des prêts garantis d'une banque commerciale.

Le fait que certains outils de supervision essentiels ne fonctionnent pas très bien dans le cas de la microfinance ne signifie certainement pas que les IMF ne peuvent pas faire l'objet d'une supervision prudentielle. Les instances de réglementation devraient toutefois tenir compte de cette limitation lorsqu'elles décident du nombre de nouveaux agréments à accorder et du niveau de prudence à adopter en ce qui concerne les normes d'adéquation des fonds propres ou les niveaux de performances imposés aux IMF en cours de transformation.

Les coûts de la supervision (prudentielle)

Les partisans des nouveaux cadres réglementaires réservés aux IMF sont à juste titre enthousiastes à l'idée d'offrir des services financiers à des personnes qui en étaient privées jusque-là. Les instances de supervision, en revanche, tendent à concentrer leur attention sur le coût de la supervision de ces nouvelles entités de petite taille. Une réglementation efficace de la microfinance doit pouvoir trouver un compromis entre ces deux facteurs.

En proportion des actifs faisant l'objet de la supervision, les IMF spécialisées sont nettement plus coûteuses à superviser que les banques offrant toute une gamme de services. Après plusieurs années d'expérience, un organisme de supervision a constaté que la supervision des IMF lui revenait annuellement à 2 pour cent du montant des actifs de ces institutions, soit 30 fois plus que la supervision des actifs de banques commerciales. **Les bailleurs de fonds qui veulent favoriser le développement des IMF collectant les dépôts devraient envisager de fournir à titre transitoire des subventions destinées à la supervision de ces institutions,** particulièrement dans les premiers temps de familiarisation

du personnel avec la microfinance et lorsque les institutions sont encore peu nombreuses. À long terme toutefois, les pouvoirs publics doivent décider soit de subventionner ces coûts, soit de demander aux IMF de les répercuter sur leurs clients.

Même si un bailleur de fonds assume les dépenses supplémentaires dues à la supervision des IMF, le temps et l'attention consacrés par les dirigeants de l'instance de supervision représentent un coût additionnel. Dans certaines économies en développement ou en transition, l'économie nationale est soumise à un risque sérieux en raison des problèmes systémiques que posent les banques commerciales de ces pays. Dans ces situations, il est nécessaire de prendre très sérieusement en considération ce qu'il coûte de détourner les autorités de supervision de leur responsabilité première en leur imposant de consacrer du temps à de petites IMF qui ne menacent en rien le système financier du pays.

Les coûts administratifs encourus par les IMF supervisées sont également substantiels. Il n'est pas exagéré d'estimer que la mise en conformité coûterait à une IMF 5 pour cent du montant de ses actifs durant les deux premières années et 1 pour cent ou plus par la suite.

Où implanter la supervision de la microfinance ?

Étant donné la difficulté de répartition des ressources limitées des instances de supervision, il est fréquent que l'on propose aux IMF collectant les dépôts des solutions autres que les mécanismes traditionnels de supervision prudentielle utilisés pour les banques commerciales.

Au sein des autorités de supervision existantes ?

L'instance la plus indiquée pour superviser les IMF collectant des dépôts est en général (mais pas toujours) l'autorité responsable de la supervision des banques commerciales. Le choix de cette instance pour la supervision prudentielle de la microfinance tire parti des capacités existantes et réduit le risque d'arbitraire de la part des instances de réglementation. Il reste ensuite à décider s'il convient de créer un département séparé à l'intérieur de cet organisme. La réponse variera selon les pays mais, au minimum, il est nécessaire d'employer un personnel de supervision spécialement formé, étant donné les spécificités des IMF et portefeuilles de microfinance en matière de risque et de techniques de contrôle.

Il est plus compliqué de décider si la réglementation de la microfinance doit être assurée par les autorités de supervision existantes lorsque les institutions de microcrédit n'acceptant pas les dépôts et les IMF collectant les dépôts doivent relever du même mécanisme de réglementation global. Les responsabilités associées à la délivrance d'autorisations aux institutions de microcrédit n'acceptant pas de dépôts ont peu en commun avec la réglementation prudentielle et la supervision des institutions mobilisant les dépôts. Dans certains contextes, l'affectation de

ces deux fonctions disparates à la même instance de réglementation peut se justifier d'un point de vue pragmatique : absence de toute autre instance appropriée, ou probabilité de voir la fonction de délivrance des autorisations davantage soumise au risque de manipulation politique et de malversation si elle était confiée à un autre organisme. Dans d'autres cas, les IMF n'acceptant pas de dépôts sont placées sous supervision bancaire afin de faciliter leur évolution ultérieure vers une gamme élargie de services et des normes prudentielles plus rigoureuses. Souvent toutefois, réunir les IMF assujetties au respect de normes prudentielles et celles soumises à une réglementation non prudentielle de la microfinance au sein de l'instance de supervision bancaire présente plus de risques que d'avantages. Parmi ces risques, la possibilité de confusion de la part des instances de supervision sur le traitement des institutions ne collectant pas les dépôts et le risque que le public perçoive la supervision comme une garantie de la solvabilité des institutions sans services de dépôt, alors que les autorités n'en surveillent pas (ce qui est normal) la solidité de très près.

« Auto-réglementation » et supervision prudentielle

Il arrive quelquefois que les autorités réglementaires décident qu'il n'est pas rentable pour les autorités publiques de supervision financière d'assurer la supervision directe d'un grand nombre d'IMF. Il est quelquefois suggéré de recourir à l'auto-réglementation. Le débat sur l'auto-réglementation est souvent confus car les différents interlocuteurs donnent à ce terme des définitions différentes. Dans le présent document, « auto-réglementation » désigne toute réglementation (et/ou supervision) effectuée par un organisme effectivement placé sous la supervision des institutions faisant l'objet de la réglementation et non sous la supervision de l'instance publique de supervision.

L'expérience semble avoir clairement établi le point suivant : **les nombreux essais d'auto-réglementation d'intermédiaires financiers entrepris dans des pays en développement n'ont pratiquement jamais réussi à garantir la solidité des organisations faisant l'objet de cette réglementation.** Bien que l'on ne puisse rejeter en principe l'auto-réglementation dans ces situations, on peut néanmoins affirmer qu'une telle auto-réglementation représente presque toujours un pari trop risqué, sans grandes chances de réussite, en tout cas si l'enjeu de la réglementation et de la supervision consiste à garantir une discipline financière et une gestion prudente du risque.

Les autorités réglementaires ont parfois exigé que certains intermédiaires de petite taille assurent leur propre réglementation, non parce qu'elles s'attendaient à ce que ce système de réglementation et supervision soit efficace, mais parce que cette alternative paraissait plus correcte politiquement que d'accepter que les institutions mobilisant des dépôts ne soient pas réglementées. Cela peut représenter un compromis raisonnable dans certaines

situations. Même si l'auto-réglementation ne parvient pas à garantir la solidité des intermédiaires financiers, elle a au moins l'avantage d'inciter ces institutions à adopter des règles de publication de l'information financière ou des normes minimales de bonne gestion.

Supervision effectuée par délégation

La délégation de la supervision désigne un modèle selon lequel les autorités de supervision financière délèguent la supervision directe à un organisme externe, tout en assurant la surveillance et le contrôle de l'activité de cet organisme. Le système semble avoir fonctionné, pendant un certain temps tout au moins, dans les cas où les autorités de supervision financière exerçaient une surveillance minutieuse du travail de l'organisme à qui avait été déléguée la responsabilité de la supervision, mais il n'est pas possible de déterminer si un tel modèle aboutit à une réduction du coût global de la supervision. Avant d'envisager un tel modèle, il est important de pouvoir fournir des réponses précises à trois questions. (1) Qui assumera les coûts de la supervision effectuée par délégation et de la surveillance de celle-ci assurée par les autorités financières ? (2) En cas de non fiabilité de l'instance de supervision déléguée, et s'il convient de lui retirer cette responsabilité, les autorités de supervision disposent-elles d'une solution de recours réaliste ? (3) En cas de faillite d'une institution faisant l'objet de la supervision, quel organisme disposera de l'autorité et de la capacité de remédier à la situation (intervention, liquidation ou fusion) ?

En raison de la faible taille d'un grand nombre d'IMF, il est tentant de conclure que l'on peut sans risque confier leur supervision à des cabinets d'audit indépendants. L'expérience montre malheureusement que les audits d'IMF effectués par des cabinets externes, même s'ils sont affiliés à des cabinets d'audit internationaux, comportent très rarement des procédures de vérification adéquates pour offrir une garantie raisonnable de la solidité des actifs de prêt de l'IMF, lesquels représentent, et de loin, le plus gros facteur de risque pour les prestataires de microcrédit. **Si la supervision doit être déléguée à un cabinet d'audit indépendant, il importe que l'instance de supervision exige des protocoles d'audit spécifiques à la microfinance, c'est-à-dire plus efficaces et plus coûteux que ceux utilisés d'une manière générale à l'heure actuelle, et qu'elle vérifie le travail du cabinet d'audit de façon régulière.**

V RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES EN MATIÈRE DE POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE ET DE SUPERVISION

Discuter de la réglementation et de la supervision de la microfinance est nécessairement complexe et requiert un certain nombre

de réserves et d'avertissements. Dans un souci de clarté, et pour en souligner l'importance aux yeux du lecteur, la conclusion de ce document renouvelle quelques-unes de ses recommandations les plus importantes.

- Le développement de nouvelles techniques efficaces de « microfinance » permet de fournir des services financiers formels à des clients à faible revenu qui n'y avaient pas accès jusqu'à présent. Si le secteur de la microfinance veut atteindre l'intégralité de son potentiel, il devra réussir à pénétrer le cercle des intermédiaires financiers agréés et soumis à la réglementation prudentielle, et il sera nécessaire d'élaborer des règlements permettant une telle évolution.
- Les aspects qui ne nécessitent pas de la part du gouvernement de contrôler et de garantir la solidité financière des institutions réglementées ne doivent pas relever de la réglementation prudentielle. Il est en général plus facile et moins coûteux d'appliquer les formes appropriées de la réglementation non prudentielle, notamment les réglementations relevant du droit commercial et pénal.
- Les partisans d'une réglementation de la microfinance doivent être prudents à propos des démarches susceptibles de provoquer un débat public et politique sur la question des taux d'intérêt pratiqués en microfinance. Le microcrédit ne peut fonctionner qu'avec des taux d'intérêt élevés. Dans de nombreux pays, on ne peut pas attendre du pouvoir politique qu'il donne explicitement son accord à la fixation d'un taux d'intérêt suffisamment élevé pour permettre un fonctionnement durable de l'activité de microfinance. Dans d'autres contextes, une éducation concertée des décideurs concernés peut aboutir à l'aval politique nécessaire.
- Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs peuvent réduire les coûts des prestataires de crédit et augmenter l'offre de crédit aux emprunteurs à faible revenu. Pour des raisons techniques, ces services ne peuvent toutefois pas être introduits dans tous les pays.
- Une institution de microcrédit ne devrait recevoir d'agrément l'autorisant à accepter des dépôts du public qu'après avoir fait la preuve qu'elle est capable de gérer son activité de prêt de façon suffisamment rentable pour couvrir tous ses coûts, y compris les coûts financiers et administratifs supplémentaires associés à la mobilisation des dépôts.
- Avant de décider de l'opportunité et des modalités d'une réglementation prudentielle, les autorités de réglementation doivent se procurer une analyse financière et institutionnelle fiable des IMF les plus importantes, du moins si les IMF exis-

tantes sont les institutions les plus susceptibles de profiter du nouveau cadre réglementaire envisagé.

- Il n'est pas nécessaire d'imposer une réglementation prudentielle aux IMF n'offrant que du crédit et qui ne prêtent que fonds propres ou n'empruntent qu'auprès de sources étrangères, commerciales ou non, ou auprès de banques commerciales locales soumises à la réglementation prudentielle.
- Une analyse concrète des coûts et bénéfices permet de déterminer s'il convient de placer sous réglementation prudentielle les IMF qui acceptent uniquement les dépôts de garantie (épargne obligatoire), surtout si ces IMF n'utilisent pas ces fonds pour accorder des prêts.
- Dans la mesure du possible, la réglementation prudentielle doit porter sur le type de transaction effectuée plutôt que sur le type d'institution qui la réalise.
- Chaque fois que possible, la réforme de la réglementation doit prévoir d'ajuster tous les règlements susceptibles d'empêcher les institutions financières existantes (banques, sociétés financières, etc.) d'offrir des services de microfinance, ou de compliquer de façon inacceptable le prêt aux IMF pour ces institutions.
- Lorsqu'il n'est pas possible de mettre en place une supervision prudentielle à un coût acceptable, il faut envisager de permettre aux intermédiaires financiers communautaires de très petite taille de continuer à accepter les dépôts de leurs membres sans obligation de supervision prudentielle, notamment dans les cas où la plupart des membres de ces institutions n'ont pas accès à des instruments de dépôt plus sûrs.
- Le niveau minimum de fonds propres doit être fixé à un montant suffisamment élevé pour que les autorités responsables de la supervision ne soient pas confrontées à un nombre de nouvelles institutions plus important que celui qu'elles sont en mesure de superviser efficacement.
- Pour des raisons pratiques, le microcrédit ne peut généralement pas être garanti. Il n'est pas possible d'obliger les IMF à limiter les crédits non garantis ou à provisionner systématiquement les crédits, même sains. Il convient plutôt de baser le contrôle du risque sur l'historique de recouvrement des prêts de l'IMF et sur une analyse de ses systèmes et pratiques de crédit.
- Les règles de documentation des prêts et de publication de l'information financière doivent être plus simples pour les IMF et activités de microfinance que pour les opérations bancaires traditionnelles.

- Limiter l'entrée au capital d'investisseurs étrangers ou imposer un pourcentage maximum par actionnaire peut être inapproprié, ou nécessiter un assouplissement, si la microfinance locale en est au stade où une grande part de ses fonds provient d'ONG en cours de transformation ou d'autres investisseurs à motivation sociale.
- Les responsables de l'élaboration de la nouvelle réglementation destinée à la microfinance doivent accorder une attention encore plus importante aux critères de l'efficacité et du coût de la supervision. Les agréments accordés aux intermédiaires financiers représentent un engagement. Avant d'accorder ces agréments, l'Etat doit déterminer clairement la nature de cet engagement et sa capacité à le satisfaire.
- Avant d'élaborer une réglementation pour la microfinance, il est nécessaire d'estimer le coût de la supervision de manière réaliste et d'identifier un dispositif pérenne pour le couvrir. Les bailleurs de fonds qui encouragent les pouvoirs publics à assumer la supervision de ces nouveaux types d'institutions devraient accepter de participer au financement des coûts de mise en place d'un tel système de supervision.
- La supervision de la microfinance – notamment la vérification du portefeuille de prêts – requiert des techniques et des compétences différentes de celles employées pour la supervision des banques commerciales. Le personnel des instances de supervision doit être formé et un minimum spécialisé pour pouvoir s'occuper efficacement des IMF.
- La supervision prudentielle des coopératives financières – tout au moins des plus importantes d'entre elles – doit être confiée à une autorité financière spécialisée et non à un organisme responsable de toutes les coopératives.
- Des les pays en développement, un système « d'auto-supervision » par un organisme lui-même régi par les institutions faisant l'objet de la supervision n'est guère susceptible d'offrir une garantie réelle de la solidité des institutions financières considérées.
- Un cabinet d'audit externe ne peut évaluer la situation financière d'une IMF de manière fiable que s'il contrôle son portefeuille de prêts au moyen de procédures spécifiques à la microfinance bien plus approfondies que celles couramment utilisées.

NOTES

1. Le CGAP, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, est composé de 29 bailleurs de fonds internationaux intervenant en microfinance. Une version de ce document a été approuvée et adoptée par les membres du Groupe consultatif en septembre 2002.
2. Le montant moyen des microcrédits tend à être inférieur au revenu national par habitant.
3. Ce document ne traite pas des questions de l'assurance et du crédit-bail, bien que ces prestations financières représentent un potentiel important auprès des personnes à faible revenu. Pour ces services, il n'existe encore pratiquement aucune expérience de réglementation spécialisée prenant en compte les besoins des clients pauvres.
4. Le terme « réglementation non prudentielle » pose un certain nombre de problèmes. La distinction entre réglementation prudentielle et non prudentielle n'est pas toujours explicite : il peut arriver qu'une règle réponde à la fois à des objectifs pruden- tiels et non pruden- tiels. Par exemple, la réglementation visant à prévenir les activités financières de nature frauduleuse (voir la section sur la lutte contre la fraude et les activités criminelles, p. 90) répond égale- ment aux objectifs pruden- tiels. Par ailleurs, définir la réglementation non prudentielle simplement par référence à ce qu'elle n'est pas ne répond pas à la question de l'étendue du concept. On utilise parfois l'expression réglementation « de l'exercice d'une activité » pour désigner les règles non-pruden- tielles applicables aux institutions financières. Cet emploi est néanmoins problématique, dans la mesure où la réglementation prudentielle a également un impact sur l'activité d'une institution financière.
5. Cela ne signifie pas, bien entendu, que la faillite d'une IMF limi- tant son activité à l'octroi de prêts n'entraîne aucune conséquence défavorable. Si les clients perdent leur accès aux prêts d'une IMF, cela peut les mettre en grande difficulté, notamment si le prestataire de microcrédit défaillant est la seule source de capitaux dans une région qui en manque cruellement. Ceci étant dit, la situation est la même pour tout fournisseur important. L'importance d'un bien ou d'un service pour une clientèle donnée n'a pas été prise en compte pour justifier la réglementation prudentielle de l'activité du prestataire de ce bien ou service.
6. Il ne s'agit pas de dire que le coût des ressources et les pertes sur créances irrécouvrables sont toujours les mêmes pour les IMF et les banques commerciales, mais que, pour les deux types de presta- taires, le coût par dollar prêté est plus élevé dans le cas d'activités de microfinance.
7. Il peut bien entendu arriver qu'un taux d'intérêt élevé reflète un manque d'efficacité (coûts administratifs excessifs) de la part de l'IMF. Cependant, l'expérience montre que la concurrence est plus apte à résoudre le problème qu'un plafonnement des taux d'intérêt.
8. Dans le cas des institutions financières soumises à une réglementa- tion prudentielle, ces restrictions sont parfois exacerbées par d'autres limitations apportées à l'entrée au capital de certains actionnaires, pour des motifs pruden- tiels (voir la section sur les conditions d'entrée au capital de certains actionnaires et sur les clauses obligatoires de diversification, p. 107).

9. La discussion sur la transformation des IMF dans cette section ne porte que sur des aspects non-prudentiels. Ce type de transfert est également affecté par les règles prudentielles, plus particulièrement les règles afférentes à l'entrée au capital et à la diversification des investisseurs, qui sont abordées plus loin (p. 107).
10. On trouvera une analyse utile de la réglementation de la microfinance à cet égard dans l'ouvrage de Hennie van Greuning, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa : *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Document de travail sur la recherche stratégique n° 206 (Washington, D.C.: Banque mondiale, 1999).
11. Dans certains pays, les banques doivent provisionner 100 % des prêts non garantis (à l'exclusion des prêts accordés à d'autres intermédiaires agréés). Un tel contexte peut inciter les banques à accorder plus de crédits aux IMF qui détiennent elles-mêmes un agrément, lesquelles sont alors en mesure d'emprunter à un taux interbancaire intéressant. Ces raisons peuvent expliquer pourquoi une IMF obtenant des prêts auprès des banques commerciales peut souhaiter obtenir un agrément prudentiel, mais elles ne justifient pas d'imposer l'obtention d'un agrément.
12. Une politique de limitation des agréments n'est pas sans inconvénients, dans la mesure où les barrières à l'entrée ont un effet défavorable pour la concurrence.
13. Les autorités de réglementation espèrent parfois que, au lieu de disparaître, ces intermédiaires financiers de petite taille fusionneront pour en former de plus importants qu'il sera plus facile de superviser. Néanmoins, les aspects économiques pratiques de l'activité des agences rendent souvent cette option impossible.
14. L'adéquation des fonds propres a pour objectif le maintien d'un ratio prudent entre les actifs à risque d'une institution et le « tampon » représenté par ses fonds propres. Cette relation est influencée, non seulement par le ratio fonds propres/actif, mais également par les règles concernant la pondération du risque et les dotations aux provisions pour créances douteuses. L'adéquation des fonds propres au sens large est issue de cette combinaison de mesures.
15. Cette section traite des règles de propriété poursuivant des objectifs prudentiels. Certaines tendent à recouper les clauses non-prudentielles concernant l'entrée au capital de certains actionnaires (p. 87).
16. Ce qui ne signifie pas que la réglementation prudentielle finira par être appliquée à toutes les institutions offrant des services de microfinance.



Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES ON REGULATION AND SUPERVISION OF MICROFINANCE



July 2003

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

- | | | | |
|---|---|---|---|
|  | African Development Bank |  | Germany: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development |
|  | Asian Development Bank |  | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
|  | European Bank for Reconstruction and Development |  | Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
|  | European Commission |  | Italy: Ministry of Foreign Affairs, Directorate General for Development |
|  | Inter-American Development Bank |  | Japan: Ministry of Foreign Affairs/ |
|  | International Bank for Reconstruction and Development (The World Bank) |  | Japan Bank for International Cooperation/ Ministry of Finance, Development Institution Division |
|  | International Fund for Agricultural Development (IFAD) |  | |
|  | International Labour Organization |  | Luxembourg: Ministry of Foreign Affairs/Ministry of Finance |
|  | United Nations Development Programme/United Nations Capital Development Fund |  | The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs |
|  | United Nations Conference on Trade and Development |  | Norway: Ministry of Foreign Affairs/ Norwegian Agency for Development Cooperation |
|  | Australia: Australian International Development Agency |  | Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency |
|  | Belgium: Directorate General for Development Cooperation, Belgian Development Cooperation |  | Switzerland: Swiss Agency for Development and Cooperation |
|  | Canada: Canadian International Development Agency |  | United Kingdom: Department for International Development |
|  | Denmark: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs |  | United States: U.S. Agency for International Development |
|  | Finland: Ministry of Foreign Affairs of Finland | | Argidius Foundation
Ford Foundation |
|  | France: Ministère des Affaires Etrangères | | |
|  | France: Agence Française de Développement | | |
-



Microfinance Consensus Guidelines

GUIDING PRINCIPLES ON
REGULATION AND SUPERVISION
OF MICROFINANCE

by

Robert Peck Christen

Timothy R. Lyman

Richard Rosenberg

July 2003

© 2003 by CGAP/The World Bank Group
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 USA

All rights reserved
Manufactured in the United States of America
First printing June 2003

Photograph front cover:
Women carrying buckets on top of their heads, Sénégal.
(© 1993 The World Bank Photo Library/ Curt Carnemark)



TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGMENTS	3
INTRODUCTION	5
I TERMINOLOGY AND PRELIMINARY ISSUES	5
What is “Microfinance?”	5
Vocabulary of Microfinance Regulation	6
Prudential vs. Non-Prudential Regulation, and Enabling Regulation	7
Regulation as Promotion	8
“Special Windows” and Existing Financial Regulation	9
Regulatory Arbitrage	9
II NON-PRUDENTIAL REGULATORY ISSUES	10
Permission to Lend	10
Consumer Protection	10
Protection against Abusive Lending and Collection Practices	11
Truth in Lending	11
Fraud and Financial Crime Prevention	12
Credit Reference Services	12
Secured Transactions	13
Interest Rate Limits	13
Limitations on Ownership, Management, and Capital Structure	14
Tax and Accounting Treatment of Microfinance	14
Taxation of Financial Transactions and Activities	14
Taxation of Profits	14
Feasible Mechanisms of Legal Transformation	15

III PRUDENTIAL REGULATION OF MICROFINANCE	15
Objectives of Prudential Regulation	15
Drawing the Line: When to Apply Prudential Regulation in Microfinance?	16
Timing and the State of the Industry	16
Sources of Funding	16
Rationing Prudential Regulation, and Minimum Capital	18
Drawing Lines Based on Cost-Benefit Analysis	19
Regulate Institutions or Activities?	20
Special Prudential Standards for Microfinance	20
Minimum Capital	21
Capital Adequacy	21
Unsecured Lending Limits, and Loan-Loss Provisions	22
Loan Documentation	23
Restrictions on Co-Signers as Borrowers	23
Physical Security and Branching Requirements	23
Frequency and Content of Reporting	24
Reserves against Deposits	24
Ownership Suitability and Diversification Requirements	24
Who Should These Special Standards Apply To?	25
Deposit Insurance	26
IV FACING THE SUPERVISORY CHALLENGE	26
Supervisory Tools and Their Limitations	27
Costs of Supervision	28
Where to Locate Microfinance Supervision?	28
Within the Existing Supervisory Authority?	28
“Self-Regulation” and Supervision	29
Delegated Supervision	30
V KEY POLICY RECOMMENDATIONS	30
NOTES	33

ACKNOWLEDGMENTS

These Guiding Principles were formally adopted by CGAP's 29 member donor agencies in September 2002. The document was written by Robert Peck Christen, Timothy R. Lyman, and Richard Rosenberg, with input from more than 25 commentators who have worked on regulation and supervision of microfinance in every region of the world. Mr. Christen and Mr. Rosenberg are Senior Advisors to CGAP. Mr. Lyman is President and Executive Director of the Day, Berry & Howard Foundation and chairs its Microfinance Law Collaborative.

GUIDING PRINCIPLES ON REGULATION AND SUPERVISION OF MICROFINANCE

INTRODUCTION

Many developing countries and countries with transitional economies are considering whether and how to regulate microfinance. Experts working on this topic do not agree on all points, but there is a surprisingly wide area of consensus. CGAP¹ believes that the main themes of this paper would command general agreement among most of the specialists with wide knowledge of past experience and current developments in microfinance regulation.

We hope this paper will provide useful guidance not only to the staff of the international donors who encourage, advise, and support developing- and transitional-country governments, but also to the national authorities who must make the decisions, and the practitioners and other local stakeholders who participate in the decision-making process and live with the results. On some questions, experience justifies clear conclusions that will be valid everywhere with few exceptions. On other points, the experience is not clear, or the answer depends on local factors, so that no straightforward prescription is possible. On these latter points, the best this paper can do for the time being is to suggest frameworks for thinking about the issue and identify some factors that need special consideration before reaching a conclusion.

Part I of the paper discusses terminology and preliminary issues. Part II outlines areas of regulatory concern that do not call for “prudential” regulation (see the definition and discussion below). Part III discusses prudential treatment of microfinance and MFIs. Part IV briefly looks at the challenges surrounding supervision, and Part V summarizes some key policy recommendations.

I TERMINOLOGY AND PRELIMINARY ISSUES

“What is “Microfinance?”

As used in this paper, “microfinance” means the provision of banking services to lower-income people, especially the poor and the very poor. Definitions of these groups vary from country to country.

The term “microfinance” is often used in a much narrower sense, referring principally to microcredit² for tiny informal businesses of microentrepreneurs, delivered using methods developed since 1980 mainly by socially-oriented non-governmental organizations (NGOs). This paper will use “microfinance” more broadly.

The clients are not just microentrepreneurs seeking to finance their businesses, but the whole range of poor clients who also use financial services to manage emergencies, acquire household assets, improve their homes, smooth consumption, and fund social obligations.

The services go beyond microcredit. Also included are savings and transfer services.³

The range of institutions goes beyond NGOs and includes commercial banks, state-owned development banks, financial cooperatives, and a variety of other licensed and unlicensed non-bank institutions.

Vocabulary of Microfinance Regulation and Supervision

Varying terminology used in the discussion of microfinance regulation sometimes leads to confusion. This paper uses the following general definitions:

Microfinance institution (MFI)—A formal organization whose primary activity is microfinance.

Regulation—Binding rules governing the conduct of legal entities and individuals, whether they are adopted by a legislative body (laws) or an executive body (regulations).

Regulations—The subset of regulation adopted by an executive body, such as a ministry or a central bank.

“Banking” law or regulations—For the sake of simplicity, the paper uses “banking” in this context to embrace existing laws or regulations for non-bank financial institutions as well.

Prudential (regulation or supervision)—Regulation or supervision is prudential when it governs the financial soundness of licensed intermediaries’ businesses, in order to prevent financial-system instability and losses to small, unsophisticated depositors.

Supervision—External oversight aimed at determining and enforcing compliance with regulation. For the sake of simplicity, “supervision” in this paper refers only to prudential supervision.

Financial intermediation—The process of accepting repayable funds (such as funds from deposits or other borrowing) and using these to make loans.

License—Formal governmental permission to engage in financial-service delivery that will subject the license-holding institution to prudential regulation and supervision.

Permit—Formal governmental permission to engage in non-depository microlending activity that will not subject the permit-holding institution to prudential regulation and supervision.

Self-regulation/supervision—Regulation or supervision by a body that is effectively controlled by the entities being regulated or supervised.

Prudential vs. Non-Prudential Regulation, and Enabling Regulation

Regulation is “prudential” when it is aimed specifically at protecting the financial system as a whole as well as protecting the safety of small deposits in individual institutions. When a deposit-taking institution becomes insolvent, it cannot repay its depositors, and—if it is a large institution—its failure could undermine public confidence enough so that the banking system suffers a run on deposits. **Therefore, prudential regulation involves the government in overseeing the financial soundness of the regulated institutions:** such regulation aims at ensuring that licensed institutions remain solvent or stop collecting deposits if they become insolvent. This concept is emphasized because **great confusion results when regulation is discussed without distinguishing between prudential and non-prudential issues.**⁴

Prudential regulation is generally much more complex, difficult, and expensive than most types of non-prudential regulation. Prudential regulations (for instance, capital adequacy norms or reserve and liquidity requirements) almost always require a specialized financial authority for their implementation, whereas non-prudential regulation (for instance, disclosure of effective interest rates or of the individuals controlling a company) may often be largely self-executed and can often be dealt with by other than the financial authorities.

Thus, an important general principle is to **avoid using burdensome prudential regulation for non-prudential purposes—that is, purposes other than protecting depositors’ safety and the soundness of the financial sector as a whole.** For instance, if the concern is only to keep persons with bad records from owning or controlling MFIs, the central bank does not have to take on the task of monitoring and protecting the financial soundness of MFIs. It would be sufficient to require registration and disclosure of the individuals owning or controlling them, and to submit proposed individuals to a “fit and proper” screening. Some non-prudential regulation can be accomplished under general commercial laws, and administered by whatever organs of government implement those laws, depending on the relative capacity of those agencies.

Even where it has hundreds of thousands of customers, microfinance today seldom accounts for a large enough part of a country’s financial assets to pose serious risk to the overall banking and payments system. Thus, the rest of this discussion assumes that at present the main justification of prudential regulation of depository microfinance is protection of those who make deposits in MFIs. (On the other hand, the development of the microfinance is not static. Wherever depository microfinance reaches significant scale in a particular region or coun-

try, systemic risk issues must be taken into consideration, in addition to depositor protection issues. The failure of a licensed MFI with relatively small assets but huge numbers of customers could be contagious for other MFIs.)

Certain regulation is aimed at correcting perceived abuses in an existing industry. Other regulation is “enabling”: its purpose is a positive one—to allow the entry of new institutions or new activities. Most of the microfinance regulation being proposed today is enabling. But what is the activity being enabled? Where the purpose is to enable MFIs to take deposits from the public, then prudential regulation is generally called for, because the return of depositors’ money cannot be guaranteed unless the MFI as a whole is financially solvent. **If, on the other hand, the regulation’s purpose is to enable certain institutions to conduct a *lending* business legally, then there is usually no reason to assume the burden of prudential regulation, because there are no depositors to protect.**⁵

The general discussion of microfinance regulation worldwide tends to emphasize prudential issues—how to enable MFIs to take deposits. However, in some countries, especially formerly-socialist transitional economies, the most pressing issues are non-prudential—how to enable MFIs to lend legally.

Regulation as Promotion

For some, the main motivation for regulatory change is to encourage formation of new MFIs and/or improve performance of existing institutions. In the case of both prudential and non-prudential regulation, providing an explicit regulatory space for microfinance may very well have the effect of increasing the volume of financial services delivered and the number of clients served. The right type of non-prudential regulation can frequently have the desired promotional effect with relatively low associated costs (see, for example, the discussion of permission to lend on page 10). In the case of prudential regulation, however, experience to date suggests that opening up a new, less burdensome regulatory option—particularly if existing MFIs are not yet strong candidates for transformation—can sometimes result in a proliferation of under-qualified depository institutions, and create a supervisory responsibility that cannot be fulfilled. In several countries, a new prudential licensing window for small rural banks resulted in many new institutions providing service to areas previously without access, but supervision proved much more difficult than anticipated. As many as half of the new banks turned out to be unsound, and the central bank had to devote excessive resources to cleaning up the situation. Nevertheless, many of the new banks remained to provide rural services. Whether the final outcome was worth the supervisory crisis is a balancing judgment that would depend on local factors and priorities.

Any discussion of providing an explicit new regulatory space in order to develop the microfinance sector and improve the performance of existing MFIs should weigh carefully the potential unintended consequences. For instance, the political process of regulatory change can lead to reintroduction or renewed enforcement of interest rate caps (see the discussion of interest rate limitations on page 13). In addition, over-specific regulation can limit innovation and competition.

“Special Windows” and Existing Financial Regulation

Discussion and advocacy regarding microfinance regulation often focuses on whether or how to establish a “special window”—that is, a distinct form of license and/or permit—for microfinance. The range of regulatory approaches possible, whether or not they are understood as special windows for microfinance, is limited. It is important to be clear about which of these is being pursued:

- Enabling non-bank microlending institutions, which should not require prudential regulation and supervision
- Enabling non-bank financial intermediaries taking retail deposits, which generally does require prudential treatment
- Enabling a combination of these two

If a new special window is to be established, should it be done by amendment of the existing financial sector laws and regulations, or should separate legislation or regulation be proposed? As a general proposition, incorporation within the existing framework will better promote integration of the new license and/or permit into the overall financial system. This approach may increase the likelihood that the regulatory changes are properly harmonized with the existing regulatory landscape. Inadequate attention to harmonization has often led to ambiguities about how the various pieces of regulation fit together. Moreover, adjusting the existing framework may be technically easier, and may be more likely to facilitate the entry of existing financial institutions into microfinance. However, local factors will determine the feasibility of this approach. In some countries, for example, policymakers may be reluctant to open up the banking law for amendment because it would invite reconsideration of a whole range of banking issues that have nothing to do with microfinance.

Regulatory Arbitrage

In any event, the content of the regulation involved is likely to be more important than whether it is implemented within existing laws and regulations, or whether it is specifically designated as new “microfinance regulation.” In either case—but particularly if new categories of institution are added to the regulatory landscape—critical attention must be paid to the interplay between the new rules and the ones already in place. If the new rules appear to establish a more lightly or favorably regulated environment, many existing institutions and new market entrants may contort to qualify as MFIs. Such regulatory arbitrage can leave some institutions under-regulated.

Several countries have carefully crafted a special regulatory window for socially-oriented microfinance, only to find that the window is later used by types of businesses that are very different from what the framers of the window had in mind. This is particularly the case with consumer lending, which generally goes to salaried workers rather than self-employed microentrepreneurs. In some cases, these lenders could easily have gotten a banking license, but they opted to use the microfinance window instead because minimum capital and other requirements were less stringent.

II NON-PRUDENTIAL REGULATORY ISSUES

Most of the current discussion of microfinance regulation focuses on prudential regulation. Nevertheless, this paper will treat non-prudential issues first, to underscore the point that there are many regulatory objectives that do not require prudential treatment.

Non-prudential (“conduct of business”) regulatory issues, relevant to microfinance, span a wide spectrum. These issues include enabling the formation and operation of microlending institutions; protecting consumers; preventing fraud and financial crimes; setting up credit information services; supporting secured transactions; developing policies with respect to interest rates; setting limitations on foreign ownership, management, and sources of capital; identifying tax and accounting issues; plus a variety of cross-cutting issues surrounding transformations from one institutional type to another.

Permission to Lend

In some legal systems, any activity that is not prohibited is implicitly permissible. In these countries, an NGO or other unlicensed entity has an implicit authorization to lend as long as there is no specific legal prohibition to the contrary.

In other legal systems, especially in formerly-socialist transitional countries, an institution’s power to lend—at least as a primary business—is ambiguous unless there is an explicit legal authorization for it to conduct such a business. This ambiguity is particularly common in the case of NGO legal forms. In still other legal systems, only prudentially licensed and regulated institutions are permitted to lend, even if no deposit taking is involved. Where the legal power to lend is either ambiguous or is prohibited to institutions that are not prudentially licensed, a strong justification exists for introducing non-prudential regulation that explicitly authorizes non-depository MFIs to lend. Where the objective is to enable lending by NGOs, modification of the general legislation governing them may be needed.

Regulation of permission to lend should be relatively simple. Sometimes not much more is needed than a public registry and permit-issuing process. The scope of documents and information required for registration and the issuance of a permit should be linked to specific regulatory objectives, such as providing a basis for governmental action in case of abuse (see the discussion of fraud and financial crime prevention on page 12) and enabling industry performance benchmarking.

Consumer Protection

Two non-prudential consumer-protection issues are particularly relevant to microfinance and are likely to warrant attention in most, if not all, countries: protecting borrowers against abusive lending and collection practices, and providing borrowers with truth in lending—accurate, comparable, and transparent information about the cost of loans.

Protection against Abusive Lending and Collection Practices

There is often a concern about protecting microcredit clients against lenders who make loans without enough examination of the borrower's repayment capacity. This can easily lead to borrowers becoming over-indebted, resulting in higher defaults for other lenders. In a number of countries, consumer lenders have proved particularly susceptible to this problem, and governments have found it necessary regulate against such behavior. In addition, there is often concern about unacceptable loan-collection techniques. Regulation in these areas does not necessarily have to be administered by the prudential supervisory authority.

Truth in Lending

As discussed in the section on interest rate limits (page 13), the administrative cost of disbursing and collecting a given amount of portfolio is much higher if there are many tiny loans than if there are a few large loans. For this reason, microlending usually cannot be done sustainably unless the borrowers pay interest rates that are substantially higher than the rates banks charge to their traditional borrowers. Moreover, different combinations of transaction fees and interest-calculation methods can make it difficult for a borrower to compare interest rates of lenders. In many countries, lenders are required to disclose their effective interest rates to loan applicants, using a uniform formula mandated by the government. Should such truth-in-lending rules be applied to microcredit? Microlenders usually argue strongly against such a requirement. It is easy to be cynical about their motives for doing so, and certainly the burden of proof should lie with anyone who argues against giving poor borrowers an additional tool to help them evaluate a loan's cost—especially when this tool will promote price competition. Moreover, the mandated discipline of disclosing effective interest rates may help to focus microlenders on steps they can take to increase their efficiency and thus lower their rates.

So there ought to be a presumption in favor of giving borrowers full and usable information about interest rates. But the issue is not always simple. In many countries, the public prejudice against seemingly exploitative interest rates is very strong. Even where high interest rates on tiny loans make moral and financial sense, it may still prove difficult to defend them when they are subjected to broad (and uninformed) public discussion, or when politicians exploit the issue for political advantage. Micro-borrowers show again and again that they are happy to have access to loans even at high rates. But if MFIs are required to express their pricing as effective interest rates, then the risk of a public and political backlash becomes greater, and can threaten the ability of microlenders to operate.

Obviously, the seriousness of this risk will vary from one country to another. In some places, this risk can be dealt with through concerted efforts to educate the public and policymakers about why loan charges in microfinance are high, and why access is more important than price for most poor borrowers. But public education of this sort takes significant time and resources and will not always be successful.

Fraud and Financial Crime Prevention

Two types of concern related to fraud and financial crimes predominate in connection with microfinance regulation: (1) concerns about securities fraud and abusive investment arrangements such as pyramid schemes, and (2) money-laundering concerns. In addressing these, the same rules should apply to MFIs as to other economic actors. It should not be assumed automatically that the best body to deal with these concerns is the one responsible for prudential regulation. In many countries, the existing anti-fraud and financial crime regulation will be adequate to address abuse in the case of MFIs, or will need amendment only to add any new categories of institution to the regulatory landscape. Often the most pressing need is to improve enforcement of existing laws.

Credit Reference Services

Credit reference services—called by a variety of names including credit bureaus—offer important benefits both to financial institutions and to their customers. By collecting information on clients' status and history with a range of credit sources, these databases allow lenders to lower their risks, and allow borrowers to use their good repayment record with one institution to get access to new credit from other institutions. Such credit bureaus allow lenders to be much more aggressive in lending without physical collateral, and strengthen borrowers' incentive to repay. Depending on the nature of the database and the conditions of access to it, credit information can also have a beneficial effect on competition among financial service providers.

In developed countries, the combination of credit bureaus and statistical risk-scoring techniques has massively expanded the availability of credit to lower-income groups. In developing countries, especially those without a national identity-card system, practical and technical challenges abound, but new technologies (such as thumbprint readers and retinal scanners) may offer solutions. Experience suggests that when MFIs begin to compete with each other for customers, over-indebtedness and default will rise sharply unless the MFIs have access to a common database that captures relevant aspects of their clients' borrowing behavior.

Does the government need to create a credit bureau or require participation in it? The answer will vary from country to country. A common pattern in developing countries is that merchants participate voluntarily in private credit bureaus, but bankers are more reluctant to share customer information unless the law requires them to do so.

Especially when banks participate in them, credit information services raise privacy issues. Sometimes these issues can be handled simply by including in loan contracts the borrowers' authorization for the lender to share information on their credit performance with other lenders. In other circumstances, laws will need to be amended.

Credit information services can provide clear benefits, but such data collection can entail risks. Corrupt database managers may sell information to unauthorized parties. Tax authorities may want to use the database to pursue unreg-

istered microenterprises. Borrowers can be hurt by inaccurate information in the database, although guaranteeing them access to their own credit histories can lower this risk.

For donors wanting to help expand access to financial services for both poor and middle-class people, development of private or public credit information systems that include micro-borrowers could be an attractive target of support in countries where the conditions are right. Among these conditions are a national identity system or some other technically feasible means of identifying clients, a fairly mature market of MFIs or other firms that lend to low-income borrowers, and a legal framework that creates the right incentives for participation as well as protecting fairness and privacy.

Secured Transactions

Borrowers, lenders, and the national economy all benefit when not only real estate but also moveable assets can be pledged as collateral for loans. But in many developing and transitional economies, it is expensive or impossible to create and enforce a security interest in moveable collateral. Sometimes there are also constraints that make it hard for lower-income people to use their homes and land as collateral. Legal and judicial reform to support secured transactions can be very worthwhile, although these matters tend to affect the middle class more than they do the poor. Such reform typically centers on the commercial and judicial laws, not the banking law.

Interest Rate Limits

To break even, lenders need to set loan charges that will cover their cost of funds, their loan losses, and their administrative costs. The cost of funds and of loan loss varies proportionally to the amount lent. But administrative costs do not vary in proportion to the amount lent. One may be able to make a \$20,000 loan while spending only \$600 (3 percent) in administrative costs; but this does not mean that administrative costs for a \$200 loan will be only \$6. In comparison with the amount lent, administrative costs are inevitably much higher for microcredit than for conventional bank loans.⁶ **Thus, MFIs cannot continue to provide tiny loans unless their loan charges are considerably higher in percentage terms than normal bank rates.**

Legislatures and the general public seldom understand this dynamic, so they tend to be outraged at microcredit interest rates even in cases where those rates reflect neither inefficiency nor excessive profits.⁷ Therefore, if the government takes on control of microcredit interest rates, practical politics will usually make it difficult to set an interest rate cap high enough to permit the development of sustainable microcredit. Interest rate caps, where they are enforced, almost always hurt the poor—by limiting services—far more than they help the poor by lowering rates.

Some international donors assume too easily that the argument over high interest rates for microcredit has been won. But recently there have been back-

lashes in many countries. **Before donors and governments commit to building an enabling regulatory framework for microfinance, they need to consider the possibility that the process may unavoidably entail political discussion of interest rates, with results that could damage responsible micro-credit.** Experience shows that this risk is real, although it is certainly not relevant in all countries.

Limitations on Ownership, Management, and Capital Structure

In many legal systems, citizenship, currency, and foreign-investment regulations create hurdles for some forms of MFI. Common problems include prohibitions or severe limitations on the participation of foreign-equity holders (or founders or members in the case of NGOs), borrowing from foreign sources, and employment of non-citizens in management or technical positions. In many countries, the microfinance business will not attract conventional commercial investors for some years yet. Since alternative sources of investment—particularly equity investment—tend to be international, limitations on foreign investment can be especially problematic.⁸

Tax and Accounting Treatment of Microfinance

Taxation of MFIs is becoming a controversial topic in many countries. Local factors may call for differing results, but the following approach is suggested as a starting point for the analysis. It is based on a distinction between taxes on financial transactions and taxes on net profits arising from such transactions.

Taxation of Financial Transactions and Activities

With respect to taxes on financial transactions, such as a value-added tax on lending or a tax on interest revenue, the critical issue is a level playing field among institutional types. In some countries, favorable tax treatment on transactions is available only to prudentially licensed institutions, even though the favorable tax treatment bears no substantive relationship to the objectives of prudential regulation. In other countries, financial-transaction taxes affect financial cooperatives differently from banks. Absent other considerations, favorable transaction tax treatment should be based on the type of activity or transaction, regardless of the nature of the institution and whether it is prudentially licensed. To do otherwise gives one form of institution an arbitrary advantage over another in carrying out the activity.

Taxation of Profits

It can reasonably be argued that not-for-profit NGO MFIs ought to be treated the same as all other public-benefit NGOs when the tax in question is a tax on net profits. The reason for exemption from profits tax is the principle that the NGO is rendering a recognized public benefit and does not distribute its net surpluses into the pockets of private shareholders or other insiders. Rather, it reinvests any surplus to finance more socially-beneficial work. To be sure, there are always ways to evade the spirit of this non-distribution principle, such as exces-

sive compensation and below-market loans to insiders. However, these potential abuses probably occur no more commonly in NGOs engaged in microlending than in other types of NGOs.

For any institution subject to a net income or profits tax, rules for tax deductibility of expenses (such as reasonable provisioning for bad loans) should apply consistently to all types of institutions, regardless of whether they are prudentially licensed. Moreover, if it is appropriate to provision a microloan portfolio more aggressively than a conventional loan portfolio, then the microlender's profits tax deduction should also vary accordingly. For licensed institutions, prudential regulation will normally dictate the amount of loan-loss provisioning. In the case of unlicensed lending-only institutions, the tax authorities may need to regulate allowable amounts of provisioning in order to prevent abuse.

Feasible Mechanisms of Legal Transformation

Legal transformations in microfinance—from one institutional type to another—raise a variety of crosscutting non-prudential regulatory issues. The simplest and most common type of transformation occurs when an existing MFI operation is transferred to the local office of an international NGO as a new, locally-formed NGO. Such a transfer can face serious regulatory obstacles, including limits on foreign participation, ambiguous or prohibitive taxation of the portfolio transfer, and labor law issues created by the transfer of staff. A second, increasingly common type of legal transformation involves the creation of a commercial company by an NGO (sometimes together with other investors), to which the NGO contributes its existing portfolio (or cash from the repayment of its portfolio) in exchange for shares in the new company. Such transformations often raise additional issues, including how to recapture or otherwise make allowance for tax benefits that the transforming NGOs have received; restrictions on the NGO's power to transfer what are deemed “charitable assets” (its loans) to a privately-owned company; and restrictions on the NGO's power to hold equity in a commercial company, particularly if this will become its principal activity as a result of the transformation.

Ordinarily, these disparate bodies of regulation do not contemplate, and have never been applied to, microfinance transformations. Harmonizing their provisions and creating a clear path for microfinance transformations can be an important enabling reform. On the other hand, such reform may be a lower priority if there are only one or two microfinance NGOs who are likely candidates for transformation.⁹

III PRUDENTIAL REGULATION OF MICROFINANCE

Objectives of Prudential Regulation

The generally agreed objectives of prudential regulation include (1) protecting the country's financial system by preventing the failure of one institution from leading to the failure of others, and (2) protecting small depositors who are not

well positioned to monitor the institution's financial soundness themselves. If prudential regulation does not focus closely enough on these objectives, scarce supervisory resources can be wasted, institutions can be saddled with unnecessary compliance burdens, and development of the financial sector can be constrained.

Drawing the Line: When to Apply Prudential Regulation in Microfinance?

Timing and the State of the Industry

New regulatory windows for microfinance are being considered in many countries today. In a few of these countries, a somewhat paradoxical situation exists. The expectation is that, over the medium term, the new window will be used mainly by existing NGO MFIs that want to change to deposit-taking status. But at the same time, none or almost none of the existing MFIs have yet demonstrated that they can manage their lending profitably enough to pay for and protect the deposits they want to mobilize. In such a setting, the government should consider the option of waiting and monitoring microlenders' performance, and open the window only after there is more and better experience with the financial performance of the MFIs. Developing a new regulatory regime for microfinance takes a great deal of analysis, consultation, and negotiation; the costs of the process can exceed the benefits unless a critical mass of qualifying institutions can be expected.

In this context, the actual financial performance of existing MFIs is a crucial element that often gets too little attention in discussions of regulatory reform. **Whenever there is an expectation that existing MFIs will take advantage of a new regulatory window, there should be a competent financial analysis of at least the leading MFIs before decisions are made with respect to that window.** This analysis should focus on whether each MFI's existing operations are profitable enough so that it can pay the financial and administrative costs of deposit-taking without decapitalizing itself. Naturally, this analysis will have to include a determination of whether the MFI's accounting and loan-tracking systems are sound enough to produce reliable information.

Sources of Funding

Both the objective to prevent risk to the financial system and the objective to protect depositors, of prudential regulation, are served when retail deposits of the general public are protected. Thus, raising funds from this source will usually call for prudential regulation. Are MFIs that fund their lending from other sources of capital also engaged in financial intermediation that needs to be prudentially regulated? This question needs close analysis, and its answer will often depend on local factors.¹⁰

Donor grants. Historically, donors of one type or another, including bilateral and multilateral development agencies, have supported MFIs with grants. The justifications for prudential supervision do not apply in the case of MFIs funded only by donor grants. The government may have an interest in seeing that donor

funds are well spent, but microfinance is no different in this respect from any other donor-supported activity.

Cash collateral and similar obligatory deposits. Many MFIs require cash deposits from borrowers before and/or during a loan, in order to demonstrate the borrower's ability to make payments, and to serve as security for the repayment of the loan. Even though these deposits are often called "compulsory savings," it is more useful to think of them as cash collateral required by the loan contract, rather than as a true savings service. This cash collateral is sometimes held by a third party (such as commercial bank), and thus is not intermediated by the MFI. **Even where the MFI holds its clients' obligatory deposits, and even if it intermediates them by lending them out, the question of whether to apply prudential regulation should be approached from the standpoint of practically weighing the costs and benefits.** If cash collateral is the only form of deposit taken by the MFI, then most of its customers owe more to the MFI than the MFI owes to them, most of the time. If the MFI fails, these customers can protect themselves by simply ceasing repayment of their loan. It is true that some of the MFI's customers will be in a net at-risk position some of the time, so that the MFI's failure would imperil their deposits, but this relatively lesser risk needs to be weighed against the various costs of prudential supervision—costs to the supervisor, to the MFI, and to the customer. Several countries have taken a middle path on this issue, requiring prudential licensing only for MFIs that hold and intermediate their clients' cash collateral, but not for MFIs that keep such collateral in low-risk securities or in an account with a licensed bank.

Borrowing from non-commercial sources, including donors or sponsors. Increasingly, donors are using loans rather than grants to support MFIs. Although the loan proceeds are intermediated by the MFI, their loss would pose no substantial systemic risk in the host country, and the lenders are well-positioned to protect their own interests if they care to. The definition of deposit-taking that triggers prudential regulation should therefore exclude this type of borrowing.

Commercial borrowing. Some MFIs get commercial loans from international investment funds that target social-purpose investments, and from locally licensed commercial banks. Here, too, **the fact that commercial loan proceeds are intermediated by the MFI should not lead to prudential regulation of the borrowing MFI.** Where the lender is an international investment fund, the loss of its funds will not pose systemic risk, and the lender should be able to look out for its own interests. Where the lender is a locally-licensed commercial bank, it should itself already be subject to appropriate prudential regulation, and the fact that an MFI borrows from the bank does not justify prudential regulation of the MFI any more than would be the case for any other borrower from the bank.¹¹

Wholesale deposits and deposit substitutes. In some countries, MFIs can finance themselves by issuing commercial paper, bonds, or similar instruments in the

local securities markets. Similar issues are presented by the direct issuance of large certificates of deposit. Unlike deposits from the general public, all these instruments tend to be bought by large, sophisticated investors. There is not a consensus on how to regulate such instruments. Some argue that the buyers of these instruments ought to be able to make their own analysis of the financial soundness of the issuing business. Therefore, they would subject the issuer only to normal securities regulation, which generally focuses on insuring complete disclosure of relevant information, rather than giving any assurance as to the financial strength of the issuer. Others, less impressed by the distinction between wholesale and retail deposits or skeptical about the local securities law and enforcement, insist that any institution issuing such instruments and intermediating the funds be prudentially regulated.

Members' savings. Much of the current discussion of microfinance regulation focuses, implicitly or explicitly, on NGO MFIs that have begun with a credit-based model and now want to move to capturing deposits. But in large parts of the world, most microfinance is provided by financial cooperatives that typically fund their lending from members' share deposits and savings. It is sometimes argued that, because these institutions take deposits only from members and not from "the public," they need not be prudentially supervised. This argument is problematic. In the first place, when a financial cooperative becomes large, its members as a practical matter may be in no better a position to supervise management than are the depositors in a commercial bank. Secondly, the boundaries of membership can be porous. For instance, financial cooperatives whose common bond is geographical can capture deposits as extensively as they want by the simple expedient of automatically giving a membership to anyone in their area of operations who wants to make a deposit.

Often such financial cooperatives are licensed under a special law, and their supervision may be lodged in the government agency that supervises all cooperatives, including cooperatives focused on production, marketing, and other non-financial activities. While these agencies may be legally responsible for prudential supervision of the safety of depositors, they almost never have the resources, expertise, and independence to do that job effectively. Absent strong local reasons to the contrary, **financial cooperatives—at least large ones—should be prudentially supervised by a specialized financial authority.** In countries with a large existing base of financial cooperatives, securing effective regulation and supervision of these cooperatives may be a more immediate priority than developing new windows for NGO microfinance.

Rationing Prudential Regulation, and Minimum Capital

As discussed below, prudential supervision is expensive. When measured as a percentage of assets supervised, these expenses are higher for small institutions than for large ones. Furthermore, supervisory authorities have limited resources. As a practical matter, there is a need to ration the number of financial licenses that will require supervision. The most common tool for this rationing is a minimum cap-

ital requirement—the lowest amount of currency that owners can bring to the equity account of an institution seeking a license.

In theory, setting of minimum capital could be based on economies of scale in financial intermediation: in other words, below a certain size, an intermediary cannot support the minimum necessary infrastructure and still operate profitably. However, there is an increasing tendency to downplay the utility of minimum capital as a safety measure and instead to treat it more straightforwardly as a rationing tool. The lower the minimum capital, the more entities will have to be supervised.

Those who see regulation of microfinance primarily as promotion will want low minimum-capital requirements, making it easier to obtain new licenses. On the other hand, supervisors who will have to oversee the financial soundness of new deposit-taking institutions tend to favor higher capital requirements, because they know there are limits on the number of institutions they can supervise effectively. To put the point simply, there is a trade-off between the number of new institutions licensed and the likely effectiveness of the supervision they will receive. The most common tool for drawing the balance is minimum capital.

However, minimum capital is not necessarily the only tool available to limit new market entrants. For example, licensing decisions can be based in part on qualitative institutional assessments—though qualitative standards leave more room for abuse of official discretion.¹²

Whatever rationing tools are used, it would seem reasonable to err on the side of conservatism at first, as long as the requirements can be adjusted later, when the authorities have more experience with the demand for licenses and the practicalities of microfinance supervision. Obviously, such flexibility is easier if the requirements are placed in regulations rather than in the law.

Drawing Lines Based on Cost-Benefit Analysis— The case of small community-based intermediaries

Some member-owned intermediaries take deposits but are so small, and sometimes so geographically remote, that they cannot be supervised on any cost-effective basis. This poses a practical problem for the regulator. Should these institutions be allowed to operate without prudential supervision, or should minimum-capital or other requirements be enforced against them so that they have to cease taking deposits?

Sometimes regulators are inclined to the latter course. They argue that institutions that cannot be supervised are not safe, and therefore should not be allowed to take small depositors' savings.¹³ After all, are not small and poor customers just as entitled to safety as large and better-off customers?

But this analysis is too simple if it does not consider the actual alternatives available to the depositor. Abundant studies show that poor people can and do save. Especially where formal deposit accounts are not available, they use savings tools, such as currency under the mattress, livestock, building materials, or informal arrangements like rotating savings and credit clubs. All of these vehicles are risky, and in many if not most cases, they are more risky than a formal account in a small unsupervised intermediary. Closing down the local savings and loan

cooperative may in fact raise, not lower, the risk faced by local savers by forcing them back to less satisfactory forms of savings.

Because of these considerations, most regulators facing the issue have chosen to exempt community-based intermediaries below a certain size from requirements for prudential regulation and supervision. The size limits are determined by number of members, amount of assets, or both. (Sometimes the exemption is available only to “closed bond” institutions whose services are available only to members of a pre-existing group.) Once the limits are exceeded, the institution must comply with prudential regulation and be supervised.

If small intermediaries are allowed to take deposits without prudential supervision, a good argument can be made that their customers should be clearly advised that no government agency is monitoring the health of the institution, and thus that they need to form their own conclusions based on their knowledge of the individuals running the institution.

These issues presented by very small intermediaries illustrate a more general principle that applies to many of the topics discussed in this paper. Depositor protection is not an absolute value that overrules all other considerations. Some rules that lower risk can also lower poor people’s access to financial services, an equally important value. In such cases, the regulator’s objective should be, not the elimination of risk, but rather a prudent balancing of safety and access.

Regulate Institutions or Activities?

When trying to open up regulatory space for microfinance, there is a natural tendency to think in terms of creating a new, specialized institutional type. In some settings this is the best option. But alternatives should be considered, including the possibility of fine-tuning an existing form of financial license. There is some danger that too exclusive a focus on a particular institutional form may cramp innovation and competition, encourage regulatory arbitrage, or impede the integration of microfinance into the broader financial sector.

These considerations lead some in the field to argue that policy makers should focus more on regulating microfinance as a set of activities, regardless of the type of financial institution carrying them out, and less on particular institutional forms. This is a healthy emphasis. The following section discusses special regulatory adjustments needed for microfinance; almost all of these adjustments would be applicable no matter what type of institution is doing microfinance. At the same time, a few of the necessary regulatory adjustments will have to do with the type of institution rather than the activity itself. For instance, microlending arguably presents a lower risk profile when it is a small part of the portfolio of a diversified full-service bank, compared to microlending that constitutes the majority of a specialized MFI’s assets; thus, it can reasonably be argued that these two institutional types ought to be subject to different capital-adequacy rules.

Special Prudential Standards for Microfinance

Some regulations common in traditional banking need to be adjusted to accommodate microfinance. Whether microfinance is being developed through spe-

cialized stand-alone depository MFIs, or as product lines within retail banks or finance companies, the following sets of regulations will commonly need reexamination, at least for those products that can fairly be categorized as “micro.” Other rules may require adjustment in some countries, but the list below includes the most common issues.

Minimum Capital

The kind of investors who are willing and able to finance MFIs may not be able to come up with the amount of capital required for a normal bank license. Furthermore, it might take a specialized MFI a long time to build a portfolio large enough to leverage adequately the amount of equity required for a bank. The trade-offs involved in setting minimum capital requirements for microfinance were discussed on page 18.

Capital Adequacy¹⁴

There is controversy as to whether the capital adequacy requirements for specialized MFIs should be tighter than the requirements applied to diversified commercial banks. A number of factors argue in the direction of such conservatism.

Well-managed MFIs maintain excellent repayment performance, with delinquency typically lower than in commercial banks. However, MFI portfolio tends to be more volatile than commercial bank portfolio, and can deteriorate with surprising speed. The main reason for this is that microfinance portfolio is usually unsecured, or secured by assets that are insufficient to cover the loan, once collection costs are included. The borrower’s main incentive to repay a microloan is the expectation of access to future loans. Thus, outbreaks of delinquency in an MFI can be contagious. When a borrower sees that others are not paying back their loans, that borrower’s own incentive to continue paying declines, because the outbreak of delinquency makes it less likely that the MFI will be able to reward the borrower’s faithfulness with future loans. Peer dynamics play a role as well: when borrowers have no collateral at risk, they may feel foolish paying their loans when others are not.

In addition, because their costs are high, MFIs need to charge high interest rates to stay afloat. When loans are not being paid, the MFI is like any bank in that it is not receiving the cash it needs to cover the costs associated with those loans. However, the MFI’s costs are usually much higher than a commercial bank’s costs per unit lent, so that a given level of delinquency will decapitalize an MFI much more quickly than it would decapitalize a typical bank.

Another relevant factor is that in most countries, neither microfinance as a business nor individual MFIs as institutions have a very long track record. Management and staff of the MFIs tend to be relatively inexperienced, and the supervisory agency has little experience with judging and controlling microfinance risk. Furthermore, many new MFIs are growing very fast, which puts heavy strain on management and systems.

Finally, as will be discussed below, some important supervisory tools do not work very well for specialized MFIs.

For all these reasons, a prudent conservatism would seem to suggest that specialized MFIs be subject to a higher capital-adequacy percentage than is applied to normal banks, at least until some years of historical performance have demonstrated that risks can be managed well enough, and that the supervisor can respond to problems quickly enough, so that MFIs can then be allowed to leverage as aggressively as commercial banks.

Others argue that applying a higher capital-adequacy requirement to MFIs, or an equivalent risk-weighting requirement to microloan portfolios in diversified institutions, will tend to lower the return on equity in microlending, thus reducing its attractiveness as a business and creating an uneven playing field. On the other hand, the demand for microfinance is less sensitive to interest rates than is the demand for normal bank loans, so that microlenders have more room to adjust their interest-rate spread to produce the return they need, as long as all microlenders are subject to the same rules and the government does not impose interest rate caps.

Applying capital-adequacy norms to financial cooperatives presents a specific issue with respect to the definition of capital. All members of such cooperatives are required to invest a minimum amount of “share capital” in the institution. But unlike an equity investment in a bank, a member’s share capital can usually be withdrawn whenever the member decides to leave the cooperative. From the vantage of institutional safety, such capital is not very satisfactory: it is impermanent, and is most likely to be withdrawn at precisely the point where it would be most needed—when the cooperative gets into trouble. Capital built up from retained earnings, sometimes called “institutional capital,” is not subject to this problem. One approach to this issue is to limit members’ rights to withdraw share capital if the cooperative’s capital adequacy falls to a dangerous level. Another approach is to require cooperatives to build up a certain level of institutional capital over a period of years, after which time capital adequacy is based solely on these retained earnings.

Unsecured Lending Limits, and Loan-Loss Provisions

In order to minimize risk, **regulations often limit unsecured lending to some percentage—often 100 percent—of a bank’s equity base. Such a rule should not be applied to microcredit** because it would make it impossible for an MFI to leverage its equity with deposits or borrowed money.

Bank regulations sometimes require 100-percent loan-loss provisions for all unsecured loans at the time they are made, even before they become delinquent. However, this is unworkable when applied to microcredit portfolios. Even if the provision expense is later recovered when a loan is collected, the accumulated charge for current loans would produce a massive under-representation of the MFI’s real net worth.

To meet these two problems, a common regulatory adjustment is to treat group guarantees as “collateral” for purposes of applying such regulations to microcredit. This can be a convenient solution to the problem if all microlenders use these guarantees. However, group guarantees are less effective than is often

supposed. Many MFIs do not enforce these guarantees, and there is no evidence that group-guaranteed microloans have higher repayment rates than nonguaranteed individual microloans. The most powerful source of security in microcredit tends to be the strength of an institution's lending, tracking, and collection procedures, rather than the use of group guarantees.

Whatever the rationale used to justify the adjustment, competent lenders should not be required to automatically provision large percentages of microcredit loans as soon as they are made. But once such loans have fallen delinquent, the fact that they are unsecured justifies requiring them to be provisioned more aggressively than conventionally collateralized portfolio. This is especially true in countries where microlending tends to be short-term. After sixty days of delinquency, a three-month unsecured microloan with weekly scheduled payments presents a higher likelihood of loss than does a two-year loan secured by real estate and payable monthly.

In some countries, MFIs are effectively prevented from borrowing from banks because the MFIs cannot offer qualifying collateral, and without such collateral the bank would have to provision 100 percent of the loan. In such countries, consideration should be given to adjusting the banking rules so that the loan portfolio of an MFI with a strong track record of collection can qualify as collateral for a bank loan.

Loan Documentation

Given the nature of microfinance loan sizes and customers, it would be excessive or impossible to require them to generate the same loan documentation as commercial banks. This is particularly true, for instance, with collateral registration, financial statements of borrowers' businesses, or evidence that those businesses are formally registered. These requirements must be waived for micro-sized loans. On the other hand, some microlending methodologies depend on the MFI's assessment of each borrower's repayment ability. In such cases, it is reasonable to require that the loan file contain simple documentation of that assessment of the client's cash flow. However, when it makes repeated short-term (for instance, three-month) loans to the same customer, the MFI should not be required to repeat the cash-flow analysis for every single loan.

Restrictions on Co-Signers as Borrowers

Regulations sometimes prohibit a bank from lending to someone who has co-signed or otherwise guaranteed a loan from that same bank. This creates problems for institutions using group-lending mechanisms that depend on all group members co-signing each others' loans.

Physical Security and Branching Requirements

Banks' hours of business, location of branches, and security requirements are often strictly regulated in ways that could impede service to a microfinance clientele. For instance, client convenience might require operations outside normal business hours, or cost considerations might require that staff rotate among

branches that are open only one or two days a week. Security requirements such as guards or vaults, or other normal infrastructure rules, could make it too costly to open branches in poor areas. Branching and physical security requirements merit reexamination—but not necessarily elimination—in the microfinance context. Clients' need for access to financial services has to be balanced against the security risks inherent in holding cash.

Frequency and Content of Reporting

Banks may be required to report their financial position frequently—even daily. In many countries, the condition of transportation and communication can make this virtually impossible for rural banks or branches. More generally, reporting to a supervisor (or a credit information service) can add substantially to the administrative costs of an intermediary, especially one that specializes in very small transactions. **Reporting requirements should usually be simpler for microfinance institutions or programs than for normal commercial bank operations.**

Reserves against Deposits

Many countries require banks to maintain reserves equal to a percentage of certain types of deposits. These reserves may be a useful tool of monetary policy, but they amount to a tax on savings, and can squeeze out small depositors by raising the minimum deposit size that banks or MFIs can handle profitably. This latter drawback should be factored into decisions about reserve requirements.

Ownership Suitability and Diversification Requirements¹⁵

The typical ownership and governance structure of MFIs tends to reflect their origins and initial sources of capital. NGOs, governmental aid agencies, multilateral donors, and other development-oriented investors predominate over those who have the profit-maximizing objectives of typical bank shareholders. The individuals responsible for these development-oriented investments are usually not putting at risk money from their own private pockets. Investors of this kind, and their elected directors, may have weaker personal incentives to monitor the risk-taking behavior of MFI management closely. This does not imply that private, profit-maximizing owners of commercial banks always do a good job of supervising commercial bank management. But experience does indicate that such owners tend on the average to watch the management of their investments more carefully than do the representatives of donors and social investors.

Typical banking regulation mandates the nature of permissible shareholders, as well as the minimum number of founding shareholders and a maximum percentage of ownership for any shareholder. Both types of rules can pose obstacles for depository MFIs, given their ownership and governance attributes.

These rules serve legitimate prudential objectives. Mandates as to the nature of permissible shareholders aim to assure that the owners of a depository financial institution will have both the financial capacity and the direct interest to put

in additional funds if there is a capital call. Ownership diversification requirements aim at preventing “capture” of bank licenses by single owners or groups, and building checks and balances into governance. But together these requirements can cause serious problems in the common case, where the assets of the new licensed MFI come almost entirely from the NGO that has been conducting the microfinance business until the creation of the new institution.

First, laws or regulations sometimes prohibit an NGO from owning shares in the licensed institution. While such a prohibition may serve a legitimate purpose, it generally poses too heavy an obstacle to the eventual licensing of microfinance that originated in an NGO: consideration should be given to amending it. Even if the NGO is permitted to own shares of the new institution, diversification requirements may pose an additional challenge. For instance, a five-owner minimum and a 20-percent maximum per shareholder would force the transforming NGO to seek out four other owners whose combined capital contribution would be four times as much as the NGO is contributing. This can be an impractical burden for a socially-oriented business whose profitability is not yet strong enough to attract purely commercial equity. The only alternative has sometimes been to distribute shares to other owners who have not paid in an equivalent amount of equity capital. This arrangement does not tend to produce good oversight by the other owners.

Given the legitimate objectives of shareholder suitability and ownership diversification requirements, there is no easy or universal prescription for how to modify these types of rules to accommodate MFIs. However, the solution may in some instances be as simple as permitting the licensing agency the discretion to consider the particular situation of microfinance applicants and their proposed backers, and waive shareholder suitability and diversification requirements on a case-by-case basis.

Who Should These Special Standards Apply To?

It is worth reiterating that **most of the adjustments mentioned in this section should ideally apply, not only to specialized MFIs, but also to microfinance operations in commercial banks or finance companies.** Some of them are also relevant to unsecured lending by financial cooperatives.

Even if a country’s commercial banks have no interest in microfinance at present, those attitudes can change once specialized MFIs credibly demonstrate the profit potential of their business. If a full-service bank decides to offer microfinance products, or to partner with an MFI to offer those products, it should have a clear regulatory path to do so; otherwise, continued fragmentation of the financial sector is guaranteed. Regulators and supervisors should have a special incentive to encourage such developments: when microcredit is a small part of a diversified commercial-bank portfolio, the risk and cost of supervising the microfinance activity become much lower. Moreover, a level playing field in terms of the prudential standards applied to an activity helps to stimulate competition.

Deposit Insurance

In order to protect smaller depositors and reduce the likelihood of runs on banks, many countries provide explicit insurance of bank deposits up to some size limit. Some other countries provide de facto reimbursement of bank depositors' losses even in the absence of an explicit legal commitment to do so. There is considerable debate about whether public deposit insurance is effective in improving bank stability, whether it encourages inappropriate risk-taking on the part of bank managers, and whether such insurance would be better provided through private markets. In any event, if deposits in commercial banks are insured, the presumption ought to be that deposits in other institutions prudentially licensed by the financial authorities should also be insured, absent compelling reasons to the contrary.

IV FACING THE SUPERVISORY CHALLENGE

Decades of experience around the world with many forms of “alternative” financial institutions—including various forms of financial cooperatives, mutual societies, rural banks, village banks, and now MFIs—demonstrate that **there is a strong and nearly universal temptation to underestimate the challenge of supervising such institutions in a way that will keep them reasonably safe and stable.** When the various stakeholders start discussing legal frameworks for microfinance in a country, it is relatively easy and interesting to craft regulations, but harder and less attractive to do concrete practical planning for effective supervision. The result is that supervision sometimes gets little attention in the process of regulatory reform, often on the assumption that whatever supervisory challenges are created by the new regulation can be addressed later, by pumping extra money and technical assistance into the supervisory agency for a while. This assumption can be wrong in many cases. The result may be regulation that is not enforced, which can be worse than no regulation at all.

Microfinance as an industry can never reach its full potential until it is able to move into the sphere of prudentially regulated institutions, where it will have to be prudentially supervised.¹⁶ While prudential regulation and supervision is inevitable for microfinance, there are choices to be made and balances to be drawn in deciding when, and how, this development takes place. **Those balances are likely to be drawn in the right place only if supervisory capability, costs, and consequences are examined earlier and more carefully than is sometimes the case in present regulatory discussions.**

The crucial importance of early and realistic attention to supervision issues stems from the fiduciary responsibility the government assumes when it grants financial licenses. Citizens should be able to assume, and usually do assume, that the issuance of a prudential license to a financial intermediary means that the government will effectively supervise the intermediary to protect their deposits. **Thus, licenses are promises. Before deciding to issue them, a government**

needs to be clear about the nature of the promises and about its ability to fulfill them.

Supervisory Tools and Their Limitations

Portfolio supervision tools. Some standard tools for examining banks' portfolios are ineffective for microcredit. As noted earlier, loan-file documentation is a weak indicator of microcredit risk. Likewise, sending out confirmation letters to verify account balances is usually impractical, especially where client literacy is low. Instead, the examiner must rely more on an analysis of the institution's lending systems and their historical performance. Analysis of these systems requires knowledge of microfinance methods and operations, and drawing practical conclusions from such analysis calls for experienced interpretation and judgment. **Supervisory staff are unlikely to monitor MFIs effectively unless they are trained and to some extent specialized.**

Capital calls. When an MFI gets in trouble and the supervisor issues a capital call, many MFI owners are not well-positioned to respond to it. NGO owners may not have enough liquid capital available. Donors and development-oriented investors usually have plenty of money, but their internal procedures for disbursing it often take so long that a timely response to a capital call is impractical. Thus, when a problem surfaces in a supervised MFI, the supervisor may not be able to get it solved by the injection of new capital.

Stop-lending orders. Another common tool that supervisors use to deal with a bank in trouble is the stop-lending order, which prevents the bank from taking on further credit risk until its problems have been sorted out. A commercial bank's loans are usually collateralized, and most of the bank's customers do not necessarily expect an automatic follow-on loan when they pay off their existing loan. Therefore, a commercial bank may be able to stop new lending for a period without destroying its ability to collect its existing loans. The same is not true of most MFIs. Immediate follow-on loans are the norm for most microcredit. If an MFI stops issuing repeat loans for very long, customers lose their primary incentive to repay, which is their confidence that they will have timely access to future loans when they need them. When an MFI stops new lending, many of its existing borrowers will usually stop repaying. This makes the stop-lending order a weapon too powerful to use, at least if there is any hope of salvaging the MFI's portfolio.

Asset sales or mergers. A typical MFI's close relationship with its clients may mean that loan assets have little value in the hands of a different management team. Therefore, a supervisor's option of encouraging the transfer of loan assets to a stronger institution may not be as effective as in the case of collateralized commercial bank loans.

The fact that some key supervisory tools do not work very well for microfinance certainly does not mean that MFIs cannot be supervised. However, regu-

lators should weigh this fact carefully when they decide how many new licenses to issue, and how conservative to be in setting capital-adequacy standards or required levels of past performance for transforming MFIs.

Costs of Supervision

Promoters of new regulatory windows for MFIs are rightly enthusiastic about the possibility of bringing financial services to people who have never had access to them before. Supervisors, on the other hand, tend to concentrate more on the costs of supervising new, small entities. Good microfinance regulation needs to balance both factors.

In relation to the assets being supervised, specialized MFIs are much more expensive to supervise than full-service banks. One supervisory agency with several years of experience found that supervising MFIs cost it 2 percent per year of the assets of those institutions—about 30 times as expensive as its supervision of commercial bank assets. **Donors who promote the development of depository microfinance should also consider providing transitional subsidy for supervising the resulting institutions**—particularly in the early stages when the supervisory staff is learning about microfinance and there are a small number of institutions to share the costs of supervision. However, in the long term, the government must decide whether it will subsidize these costs or make MFIs pass them on to their customers.

Even if a donor pays the additional cash costs of MFI supervision, there is a further cost in terms of the time and attention of the managers of the supervisory agency. In some developing and transitional economies, the national economy is at serious risk because of systemic problems with the country's commercial banks. In such settings, serious consideration should be given to the cost of diverting too much of agency management's attention away from their primary task, by requiring them to spend time on small MFIs that pose no threat to the country's financial systems.

The administrative costs within the supervised MFI are also substantial. It would not be unusual for compliance to cost an MFI 5 percent of assets in the first year or two and 1 percent or more thereafter.

Where to Locate Microfinance Supervision?

Given the problem of budgeting scarce supervisory resources, alternatives to the conventional supervisory mechanisms used for commercial banks are frequently proposed for depository MFIs.

Within the Existing Supervisory Authority?

The most appropriate supervisory body for depository microfinance is usually (though not always) the supervisory authority responsible for commercial banks. Using this agency to supervise microfinance takes advantage of existing skills and lowers the incentive for regulatory arbitrage. The next question is whether to create a separate department of that agency. The answer will vary from country

to country, but at a minimum, specially trained supervisory staff is needed, given the differing risk characteristics and supervisory techniques in the case of MFIs and microfinance portfolios.

The question whether to house microfinance regulation within the existing supervisory authority becomes more complicated when both non-depository microlending institutions and depository MFIs are to be addressed within a single, comprehensive regulatory scheme. The tasks involved in issuing permits to non-depository microlending institutions have relatively little to do with the prudential regulation and supervision of depository institutions. In some contexts, lodging both of these disparate functions within the same regulatory body might be justified on pragmatic grounds—such as the absence of any other appropriate body, or the likelihood that the permit-issuing function would be more susceptible to political manipulation and abuse if carried out by another body. In other cases, non-depository MFIs are required to report to the banking supervisor in order to make it easier for them to move eventually into more services and more demanding prudential regulation. Often, however, the risks of consolidating prudential and non-prudential regulation of microfinance within the supervisory body responsible for banks will outweigh the benefits. These risks include the possibility of confusion on the part of supervisors as to the appropriate treatment of non-depository institutions, and the possibility that the public will see the supervisory authority as vouching for the financial health of the non-depository institutions, even though it is not (and should not be) monitoring the health of these institutions closely.

“Self-Regulation” and Supervision

Sometimes regulators decide that it is not cost-effective for the government financial supervisor to provide direct oversight of large numbers of MFIs. Self-regulation is sometimes suggested as an alternative. Discussion of self-regulation tends to be confused because people use the term to mean different things. In this paper, “self-regulation” means regulation (and/or supervision) by any body that is effectively controlled by the regulated entities, and thus not effectively controlled by the government supervisor.

This is one point on which historical evidence seems clear. **Self-regulation of financial intermediaries in developing countries has been tried many times, and has virtually never been effective in protecting the soundness of the regulated organizations.** One cannot assert that effective self-regulation in these settings is impossible in principle, but it can be asserted that such self-regulation is almost always an unwise gamble, against very long odds, at least if it is important that the regulation and supervision actually enforce financial discipline and conservative risk management.

Sometimes regulators have required certain small intermediaries to be self-regulated, not because they expect the regulation and supervision to be effective, but because this is politically more palatable than saying that these depositor-takers will be unsupervised. This can be a sensible accommodation in some settings. While self-regulation probably will not keep financial intermediaries healthy, it

may have some benefits in getting institutions to begin a reporting process or in articulating basic standards of good practice.

Delegated Supervision

“Delegated supervision” refers to an arrangement where the government financial supervisor delegates direct supervision to an outside body, while monitoring and controlling that body’s work. This seems to have worked, for a time at least, in some cases where the government financial supervisor closely monitored the quality of the delegated supervisor’s work, although it is not clear that this model reduces total supervision costs. Where this model is being considered, it is important to have clear answers to three questions. (1) Who will pay the substantial costs of the delegated supervision and the government supervisor’s oversight of it? (2) If the delegated supervisor proves unreliable and its delegated authority must be withdrawn, is there a realistic fallback option available to the government supervisor? (3) When a supervised institution fails, which body will have the authority and ability to clean up the situation by intervention, liquidation, or merger?

Because many MFIs are relatively small, there is a temptation to think that their supervision can be safely delegated to external audit firms. Unfortunately, experience has been that external audits of MFIs, even by internationally-affiliated audit firms, very seldom include testing that is adequate to provide a reasonable assurance as to the soundness of the MFI’s loan assets, which is by far the largest risk area for microlenders. **If reliance is to be placed on auditors, the supervisor must require microfinance-specific audit protocols** that are more effective, and more expensive, than the ones now in general use, and must regularly test the auditors’ work.

V KEY POLICY RECOMMENDATIONS

Discussion of microfinance regulation and supervision is necessarily complex and filled with qualifications and caveats. For the sake of clarity and emphasis, this paper concludes with a brief reiteration of some of its more important recommendations.

- Powerful new “microfinance” techniques are being developed that allow formal financial services to be delivered to low-income clients who have previously not had access to such services. In order to reach its full potential, the microfinance industry must eventually be able to enter the arena of licensed, prudentially supervised financial intermediation, and regulations must eventually be crafted that allow this development.
- Problems that do not require the government to oversee and attest to the financial soundness of regulated institutions should not be dealt with through prudential regulation. Relevant forms of non-prudential regulation, including

regulation under the commercial or criminal codes, tend to be easier to enforce and less costly than prudential regulation.

- Proponents of microfinance regulation need to be careful about steps that might bring the topic of microcredit interest rates into public and political discussion. Microcredit needs high interest rates. In many countries, it may be impossible to get explicit political acceptance of a rate that is high enough to allow viable microfinance. In other contexts, concerted education of relevant policymakers may succeed in establishing the necessary political acceptance.
- Credit-reference services can lower lenders' costs and expand the supply of credit for lower-income borrowers. However, they are not technically feasible in all countries.
- A microlending institution should not receive a license to take deposits until it has demonstrated that it can manage its lending profitably enough so that it can cover all its costs, including the additional financial and administrative costs of mobilizing the deposits it proposes to capture.
- Before regulators decide on the timing and design of prudential regulation, they should obtain a competent financial and institutional analysis of the leading MFIs, at least if existing MFIs are the main candidates for a new licensing window being considered.
- Prudential regulation should not be imposed on "credit-only" MFIs that merely lend out their own capital, or whose only borrowing is from foreign commercial or non-commercial sources or from prudentially regulated local commercial banks.
- Depending on practical costs and benefits, prudential regulation may not be necessary for MFIs taking cash collateral (compulsory savings) only, especially if the MFI is not lending out these funds.
- As much as possible, prudential regulation should be focused on the type of transaction being conducted rather than the type of institution conducting it.
- Where possible, regulatory reform should include adjusting any regulations that would preclude existing financial institutions (banks, finance companies, etc.) from offering microfinance services, or that would make it unreasonably difficult for such institutions to lend to MFIs.
- Where cost-effective prudential supervision is impractical, consideration should be given to allowing very small community-based intermediaries to continue taking deposits from members without being prudentially supervised, especially in cases where most members do not have access to safer deposit vehicles.
- Minimum capital needs to be set high enough so that the supervisory authority is not overwhelmed by more new institutions than it can supervise effectively.

- Most microlending is for all practical purposes unsecured. Limits on unsecured lending, or high provisioning of unsecured portfolio that has not fallen delinquent, are not practical for MFIs. Instead, risk control needs to be based on the MFI's historical collection performance, and analysis of its lending systems and practices.
- Loan documentation and reporting requirements need to be simpler for microfinance institutions and operations than for normal commercial bank operations.
- Limitations on foreign ownership or maximum shareholder percentages may be inappropriate, or need flexible application, if local microfinance is at a stage where much of the investment will have to come from transforming NGOs and other socially-motivated investors.
- Designers of new regulation for microfinance need to pay much more attention to issues of likely effectiveness and cost of supervision than is usually done. Financial intermediation licenses are promises. Before issuing them, a government needs to be clear about the nature of the promises and its practical ability to honor them.
- Design of microfinance regulation should not proceed very far without estimating supervision costs realistically and identifying a sustainable mechanism to pay for them. Donors who encourage governments to take on supervision of new types of institution should be willing to help finance the start-up costs of such supervision.
- Supervision of microfinance—especially portfolio testing—requires some techniques and skills that are different from those used to supervise commercial banks. Supervisory staff will need to be trained and to some extent specialized in order to deal effectively with MFIs.
- Financial cooperatives—at least large ones—should be prudentially supervised by a specialized financial authority, rather than by an agency that is responsible for all cooperatives.
- In developing countries, “self-supervision” by an entity under the control of those supervised is extremely unlikely to be effective in protecting the soundness of the supervised financial institutions.
- External auditors cannot reliably appraise the financial condition of MFIs unless they test portfolio with microfinance-specific procedures that go well beyond normal present practice.

NOTES

1. CGAP, the Consultative Group to Assist the Poor, is made up of 29 international donor agencies that support microfinance. A version of this document was approved and adopted by the Consultative Group members in September 2002.
2. Average microcredit loan balances tend to be below per-capita national income.
3. This paper does not embrace insurance and leasing, even though these financial services have important potential for lower-income people. For these services, there is almost no experience yet with specialized regulation focused on the needs of poorer clients.
4. The term “non-prudential regulation” poses some problems. The distinction between prudential and non-prudential regulation is not always crisp—sometimes a rule serves both prudential and non-prudential objectives. For example, regulation aimed at prevention of financial crimes (see the discussion on fraud and financial crimes, on page 12), also contributes to prudential objectives. Moreover, defining non-prudential regulation simply by reference to what it is not leaves open the question of the scope of the concept. The term “conduct of business” regulation is sometimes used to denote the non-prudential rules applicable to financial institutions. However, this term is also problematic since prudential regulation also affects the conduct of a financial institution’s business.
5. This is not to say, of course, that the failure of a lending-only MFI has no adverse consequences. If customers lose access to loans from an MFI, it may become a severe problem particularly if the failing microlender is the only available source of much-needed capital. However, the same is true of any other important supplier. The fact that a good or service is important to customers has not been held to justify prudential regulation of the supplier’s business.
6. The point here is not that cost of funds and loan losses is always the same for MFIs and commercial banks, but rather that both types of lenders face higher administrative costs per dollar lent when they engage in microlending.
7. Sometimes, of course, high interest rates do reflect inefficiency (excessive administrative costs) on the part of MFIs. However, competition has proved to solve this problem better than interest-rate caps.
8. In the case of prudentially regulated financial institutions, these types of restrictions are sometimes exacerbated by other, prudentially motivated, limitations on ownership. (See the discussion of ownership suitability and diversification requirements on page 24.)
9. The discussion of MFI transformation in this section has dealt with non-prudential issues only. Such transfers are also affected by prudential rules, especially the rules about suitability and diversification of owners, discussed on page 24.
10. A useful analysis of microfinance regulation along these lines can be found in Hennie van Greuning, Joselito Gallardo, and Bikki Randhawa, “A Framework for Regulating Microfinance Institutions,” Policy Research Working Paper 206 (Washington, D.C.: World Bank, 1999).
11. In some countries, banks have to provision 100% of unsecured loans, except for loans to other licensed intermediaries. In such a context, banks may be more willing to lend to MFIs who are themselves licensed, and thus licensed MFIs might be able to borrow at a low interbank rate. These are reasons why an MFI borrowing from commercial banks might want to be prudentially licensed, but they do not justify imposition of a licensing requirement.

12. Rationing licenses is not cost-free, because barriers to entry hinder competition.
13. Regulators sometimes hope that, instead of shutting down, these small intermediaries will merge to form larger ones that can be supervised more easily. But the practical economics of branch operation can often make this impossible.
14. Capital adequacy has to do with maintaining a prudent relationship between an institution's risk assets and its "cushion" of owner's funds. This relationship is affected, not only by the equity/assets ratio, but also by the rules for risk-weighting and provisioning. Capital adequacy in the broad sense is managed using a combination of these measures.
15. This section discusses prudentially-driven ownership requirements. These tend to overlap with non-prudential ownership requirements discussed on page 14.
16. This statement does not imply that prudential regulation will eventually embrace all institutions providing microfinance services.