



**LAS MICROEMPRESAS Y LAS MICROFINANZAS ANTE LA
PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19**

ABRIL 2020

Santo Domingo, República Dominicana

Las micro y pequeñas empresas y las instituciones de microfinanzas ante la pandemia del coronavirus Covid 19

Introducción

El COVID 19 ha afectado a todos por igual. Sectores robustos como el turismo y las zonas francas o las microempresas han sentido los efectos de esta pandemia que cubre el mundo entero, con lamentables pérdidas de vida y muy sustanciales reducciones de la actividad económica. La República Dominicana no está exenta de los efectos del coronavirus en la drástica reducción del turismo, disminución en la recepción de remesas, pérdida y suspensiones de empleo, menor recaudación de impuesto sobre la renta e ITBIS, menores exportaciones y, en general, una reducción del bienestar de la población y de la capacidad financiera del Estado.

Mantener la actividad económica con la consiguiente generación de ingresos para la población, moderar la tasa de cambio, velar por la solidez del sistema financiero, a la vez que proporcionar liquidez y compensaciones a los sectores que lo requieren, han sido las directrices fundamentales de las autoridades monetarias para asistir en el proceso de controlar el impacto de las medidas tendentes a controlar la pandemia.

Las instituciones especializadas en microfinanzas, es decir, aquellas que hacen una opción preferencial por servir a las micro y pequeñas empresas, se enfrentan a retos especiales dado el mercado que sirven y las características estáticas y dinámicas de las unidades que lo componen. Por otro lado, las directrices que pudieran emitir las autoridades para su aplicación en el sistema financiero global puede que sean menos apropiadas como solución para sectores con características diferenciales como es el caso de las microempresas. La heterogeneidad de los mercados puede requerir medidas diferentes o complementarias para lograr el impacto esperado.

Este documento tiene como objetivo plantear nuestra opinión sobre la situación actual y, a la vez, cooperar con las autoridades para plantear algunas recomendaciones que contribuyan a seguir apoyando la supervivencia de las familias y negocios de microempresarios en la situación actual, sin afectar indebidamente la salud o viabilidad de las instituciones financieras reguladas que le ofrecen servicios a este sector.

La situación nacional

El 1 de marzo del 2020 se identificó el primer caso de COVID-19 en la República Dominicana, y a partir de esa fecha se ha ido registrando un incremento sostenido de casos, inicialmente en entornos turísticos y luego en casi todas las provincias del país. Para evitar su propagación desde el Gobierno Dominicano se tomaron diversas medidas para evitar el contagio, relacionadas principalmente con la realización de pruebas a posibles infectados, aislamiento de contagiados e internamiento de los casos más avanzados. A la vez, se decidió a partir del 19 de marzo una serie de acciones para reducir la movilidad y circulación de las personas, tales como exhortar a la reducción de actividades económicas regulares, cierre de algunas entidades gubernamentales, prohibición de actos masivos, control de horarios de circulación de las personas y de atención al público por parte de las entidades financieras. En la medida en que se han ido

incrementando los casos se han dictado normas más estrictas, tales como el incremento de las horas del toque de queda o el cierre de carreteras para evitar la movilización de personas hacia diversos puntos del país.

Todas estas medidas han tenido un fuerte impacto en la vida económica y social de los dominicanos, quienes han acogido en gran medida el confinamiento en sus hogares, realizando diversas actividades desde el hogar. Sólo se mantienen ofreciendo bienes y servicios al público aquellos establecimientos de expendio de alimentos, relacionados al sector salud o a servicios básicos, de transporte, comunicación y finanzas, aunque con un personal y horario reducido. A causa de esto, las actividades cotidianas se han visto paralizadas y se observa una reducción significativa en la demanda y oferta de bienes y servicios.

En el país, donde más del 95% del tejido empresarial dominicano está conformado por micro y pequeñas empresas con una empleomanía desde 1 hasta 50 trabajadores, las medidas para prevenir la propagación del COVID-19 tienen un fuerte impacto económico y social.

Las microempresas y su importancia económica y social

Las microempresas constituyen uno de los pilares fundamentales de la economía y la sociedad dominicana. Más de 800 mil unidades productivas de manufactura, comercio o servicio ofrecen empleo a más de 2.7 millones de hombres y mujeres en todo el territorio nacional, generando alrededor del 19.5% del Producto Interno Bruto (PIB) y, si consideramos también a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la participación en el PIB se incrementa a alrededor del 40%.

Aunque la Ley 187-17 de Clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas define a las microempresas como unidades productivas de 1 a 10 trabajadores, el tamaño promedio de estos negocios es apenas de 2.5 trabajadores, con cuatro de cada diez consideradas como microempresas unipersonales, donde el dueño es el único trabajador. Cinco actividades agrupan el 45% de las microempresas: colmados y pulperías, salones de bellezas y barberías, la elaboración de alimentos y bebidas, la venta de ropas y accesorios de vestir, así como los negocios de restauración que ofrecen servicios de alimentación y alojamiento. Otros sectores relevantes son el transporte de pasajeros y las ventas ambulatorias de diversas índoles.

Estas microempresas están diseminadas en toda la geografía nacional, tanto a nivel urbano como rural, concentrando las provincias de Santo Domingo y Santiago, junto al Distrito Nacional, casi medio millón de los negocios. Otras provincias con alta concentración de microempresas son La Altagracia, Puerto Plata y La Romana, donde el turismo constituye una actividad relevante en la dinámica económica de esos pueblos.

Los negocios de menor tamaño en el país son en su mayoría informales, operan en el mismo hogar de sus propietarios, atienden a una clientela de consumidores finales y tienen pocos encadenamientos en el mercado para abastecerse de insumos y mercancías. A pesar de estas limitaciones, los ingresos generados por las diversas actividades económicas son el principal sustento de la mayoría de los hogares, donde las mujeres son dueñas de casi la mitad de todas las microempresas. Tanto propietarios como trabajadores de microempresas son altamente vulnerables, por los bajos niveles de inversión que no les permiten enfrentar eventualidades, y porque una alta proporción son negocios de subsistencia, que apenas permiten un flujo de ingresos precario para enfrentar el diario vivir, se nutren de trabajadores familiares no remunerados o pagan salario mínimo a la mayoría de su fuerza laboral.

Las limitaciones de capital que tienen los micronegocios son suplidas a través de préstamos ajustados a sus flujos de caja provistos por instituciones especializadas en microfinanzas, por lo que más de la mitad de los dueños de negocios han contraído compromisos financieros que deben pagar regularmente.

La actual situación de confinamiento y reducción de las actividades económicas por el virus COVID-19 tiene un fuerte impacto en la dinámica económica del país, de este sector económico y social, y de los hogares de millones de hombres y mujeres que son dueños o trabajadores de un negocio con una fuerza inferior a 10 trabajadores. Casi la totalidad de los negocios están cerrados, pocos clientes demandan productos y servicios, hay reducidos o inexistentes ingresos para satisfacer las necesidades del hogar y menos aún para pagar los préstamos o poner en marcha nuevamente los negocios.

La precaria situación que viven los dueños de microempresas, especialmente las de subsistencia, hace que muchos hayan regresado a las calles a ofrecer sus bienes a una muy limitada clientela que circula en las vías, quienes también tienen reservas de adquirir sus productos por temor al contagio. Por tanto, la capacidad de generación de ingresos de los microempresarios está cada día más mermada y sólo algunos negocios, como los colmados, continúan abriendo sus puertas con las restricciones de lugar lo que también afecta su flujo de caja mensual.

Ante esta situación, muchas microempresas de mayor tamaño han suspendido sus trabajadores, quienes van a recibir una ayuda gubernamental o han tenido que cesar sus operaciones. En general, el desempleo se ha incrementado, la capacidad económica de las personas vinculadas a las microempresas, tanto como propietarios o como trabajadores, se ha reducido significativamente. Este panorama general de las microempresas conllevará que no puedan satisfacer sus compromisos regulares, ya que los ingresos que reciban por ayudas gubernamentales o por la venta de sus mercancías, estarán dedicados casi exclusivamente a satisfacer las necesidades básicas de sus familias.

Perfil de las carteras de las instituciones de microfinanzas

En el país existen tres bancos regulados especializados en el sector de microfinanzas, aunque diversas entidades, tanto del sistema financiero formal como Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y cooperativas también ofrecen préstamos a los negocios de hasta 10 trabajadores. Enfocándonos de manera especial en las entidades reguladas (Banco ADEMI, Banco ADOPEM y BANFONDESA), estas tienen una cartera de créditos de aproximadamente RD\$24,900 millones, que representa un 56% del total del sector microfinanciero; dan servicio a más de 800,000 clientes, de los cuales 440,000 son clientes de crédito (65% de los clientes servidos por el sector). El monto promedio de crédito por cliente es de RD\$56,000, y el plazo promedio es de 15 meses.

Esas tres instituciones de microfinanzas disponen de 207 sucursales en todo el país, muchas ubicadas en barrios de escasos recursos económicos, zonas rurales y periurbanas, en las regiones noroeste y sur del país, y cuentan con una fuerza laboral de 4 mil colaboradores, que representa el 11% del total de empleados del sistema financiero nacional. El préstamo promedio de estas instituciones financieras oscila según el nicho de mercado al que están enfocadas, presentando variaciones entre una entidad y otra, tanto en montos como en plazos. Razones vinculadas al historial crediticio del cliente, a la antigüedad del cliente con el banco, al nivel de riesgo e incluso al tipo de actividad económica del negocio son aspectos que se toman en consideración en las evaluaciones de crédito para otorgar un préstamo por un monto determinado.

Una de las características de las microfinanzas es la estrecha relación del Oficial de Negocios con su cliente a través de visitas regulares para darle seguimiento al crédito, e incluso para realizar las gestiones de cobro. Esto permite conocer las necesidades crediticias del cliente, orientarles en la gestión de sus negocios y hasta captar nuevos clientes a partir de la referencia de un cliente a otro. Esto implica un trabajo en la calle, que se ha visto afectado por las medidas de confinamiento para prevenir el COVID-19, lo que a su vez afecta las operaciones regulares de las instituciones de microfinanzas.

Impactos esperados en las instituciones de microfinanzas por la pandemia

Históricamente, las microempresas han mostrado un buen historial de pago con tasas de atrasos manejables por las instituciones de microfinanzas. En general, se puede decir que las microempresas son “buena paga”. Sin embargo, bajo este escenario de pandemia, se pueden anticipar dos efectos importantes que afectarán a las microempresas y que, a su vez, atentan ambas contra las instituciones que ofrecen servicios financieros a este sector.

En primer lugar, los flujos de caja de las microempresas tendrán una caída importante, tanto por la reducción de la dimensión efectiva del mercado como por las posibilidades de traslación de los clientes. En ese escenario, las microempresas tendrán que optar entre servir las necesidades de la familia u honrar sus compromisos crediticios con terceros. Inclusive, en esta última opción tendrán que escoger si honrar primero sus compromisos con servicios recibidos, instituciones formales o con los prestamistas informales, cuyos métodos de cobros son, en general, más agresivos que el utilizado por las instituciones reguladas de intermediación financiera. En este espectro de posibilidades, serán las instituciones de microfinanzas las más afectadas.

No ha habido experiencias históricas previas y cuantificadas sobre el comportamiento esperado del comportamiento de pago en situación de “stress” de los clientes. Por eso, las instituciones de microfinanzas deben programar cursos de acción para una mora de sus clientes que puede oscilar entre un 10% y un 50%, dependiendo del rubro de actividad que prime en la cartera de crédito de la institución y la dimensión de las empresas atendidas. Esta situación pudiera poner en riesgo la solvencia de la institución, por motivos claramente exógenos a su responsabilidad de evaluación crediticia. Por ejemplo, en una institución regulada específica, especializada en microfinanzas, alrededor del 75% de los montos en cartera y desembolsados corresponden a créditos menores a RD\$50 mil, usualmente otorgados a las microempresas de menor dimensión y actividad, que son las más vulnerables. Asimismo, cabe destacar igualmente que hay instituciones de microfinanzas reguladas que tienen, aproximadamente, un 45% de su cartera en las 5 provincias con más casos de contagiados y fallecidos del COVID 19.

Por otro lado, las instituciones de microfinanzas reguladas desde hace años promueven el ahorro popular como una manera de educar financieramente a los clientes logrando, a la vez, reducir sus costos toda vez que las cuentas de ahorro ostentan un pago de intereses menor que otros instrumentos. Sin embargo, algunas microempresas con mayores niveles de desarrollo mantienen fondos de reserva en certificados financieros y otros instrumentos pasivos de las instituciones. Es previsible que, en el escenario actual, muchos clientes retiren sus depósitos para compensar los flujos de caja deficientes de los negocios para tener “efectivo en mano” ante cualquier situación inesperada.

Una reducción de los pagos de créditos y, por lo tanto, un incremento de la mora y posibles retiros no usuales u ordinarios son las principales consecuencias adversas sobre las instituciones de microfinanzas en esta coyuntura de pandemia.

El efecto combinado de ambas variables podrá afectar de modo importante la liquidez de las instituciones de microfinanzas, en función de la duración de este periodo especial que vive la población y el perfil de la cartera de cada una de las instituciones. Es de esperar que las instituciones de microfinanzas que tienen un nicho de mercado “más bajo” de la pirámide social sentirán mayores presiones sobre sus niveles de caja.

Impacto de las medidas ya tomadas sobre las instituciones de microfinanzas

Diversas instancias nacionales han emitido directrices y resoluciones con el objetivo de cooperar en la superación de las consecuencias de la pandemia del COVID 19. En especial y, según su misión, han sido el Banco Central de la República Dominicana y la Superintendencia de Bancos las instituciones que han enfocado medidas hacia el sistema financiero dominicano para garantizar la liquidez y solidez de las instituciones que lo componen. Estos objetivos, a su vez, llevan a coadyuvar la liquidez y supervivencia de los clientes bancarios como mecanismo para preservar la salud y calidad crediticia de los prestatarios del sistema financiero.

En este tenor, la Junta Monetaria estableció la liberación de fondos de encaje legal y dispuso otros mecanismos especiales a la luz de la situación creada por el COVID 19, especialmente mediante la Primera Resolución del 17 de marzo del 2020, la Segunda Resolución del 23 de marzo del 2020, y el Instructivo para la aplicación de ambas Resoluciones, fechado 30 de marzo del 2020. La Tercera Resolución del 24 de marzo aborda la eliminación de cargos y costos a cargo de los clientes. Posteriormente, el 26 de marzo, el Banco Central amplió las medidas tomadas, con la finalidad de aumentar el flujo de recursos a los hogares y las empresas e incentivar la reducción de las tasas de interés. Se estima que el conjunto de medidas que facilitan liquidez a las entidades de intermediación financiera asciende a RD\$80,267 millones en moneda nacional, y US\$622.4 millones de dólares para hacer frente a los efectos del COVID-19 en la economía y la población.

De manera específica, se dispuso hasta la suma de RD\$50 mil millones para facilidades de liquidez a las entidades de intermediación financiera, mediante Repos hasta 90 días, y tasa de interés de hasta 5% anual, utilizando como garantía valores emitidos por el Banco Central y por el Ministerio de Hacienda. Estas facilidades podrán ser renovadas a vencimiento. Esto significó RD\$20 mil millones adicionales a lo dispuesto inicialmente, y busca garantizar que todas las entidades de intermediación financiera cuenten con los recursos suficientes para un adecuado manejo de sus tesorerías y contribuir a la canalización de recursos hacia los sectores productivos.

Adicionalmente, se estableció en hasta RD\$30,133.4 millones el monto de los recursos liberados de encaje legal para canalizar nuevos préstamos a los diferentes sectores productivos y los hogares. Para estos fines, y con el propósito de agilizar el uso de estos recursos, se decidió eliminar la condición estipulada inicialmente de que esta reducción de encaje debía estar apoyada en una cobertura sustituta compuesta por valores del Banco Central o del Ministerio de Hacienda, sustituyendo esa cobertura por los contratos de los préstamos otorgados. La liberación de encaje sin la restricción de la cobertura complementaria de títulos fue también extendida para los recursos liberados de encaje legal en moneda extranjera por un monto de US\$222.4 millones.

Igualmente, se dispuso hasta US\$400.0 millones las facilidades de liquidez en moneda extranjera a las entidades de intermediación financiera, mediante Repos hasta 90 días y tasa de interés de 1.80% anual, renovables a vencimiento, en adición a los US\$222.4 millones liberados de encaje legal, para fines de

canalizar divisas a los sectores productivos y contribuir al adecuado funcionamiento del mercado cambiario.

Como una medida especial, se redujo también en 0.5% el coeficiente de encaje legal en moneda nacional a los bancos de ahorro y crédito y a las corporaciones de crédito, lo que representó una liberación de recursos del encaje legal para estas entidades por un monto total de hasta RD\$136.4 millones, por lo que su coeficiente de encaje legal requerido se igualó al de las asociaciones de ahorro y préstamos. Sin embargo, esa liberación es poco significativa si se mide en base a la cartera total del sector microempresarial regulado del país.

Con estas medidas, la liberación de recursos de encaje legal asciende a un monto de RD\$30,267.1 millones, que sumados a los RD\$50,000 millones de Repos, se estaría facilitando liquidez a las entidades de intermediación financiera por RD\$80,267.1 millones.

Respecto a las tasas de interés, se disminuyó la tasa de interés de política monetaria (TPM) de 4.50% a 3.50% anual y la tasa de interés de depósitos overnight de 3.0% a 2.50% anual, la de Repos a 1 día de 6.0% a 4.50% anual y la de Repos hasta 90 días se estableció en 5.0% anual.

Asimismo, se autorizó un tratamiento regulatorio especial al sistema financiero para evitar el deterioro de la calificación de la cartera de crédito y contribuir a mejorar el flujo de caja de empresas y hogares sin afectar su clasificación en los buros de crédito. Específicamente, se congelaron las clasificaciones y provisiones de los préstamos al nivel en que se encontraban al momento de reportarlas a los buros de crédito al 29 de febrero; se estableció la posibilidad de reestructurar créditos sin degradar las calificaciones de los deudores; se considerarán como no vencidos los préstamos desembolsados contra líneas de crédito con atrasos de hasta 60 días; y se extendió por 90 días el plazo otorgado para la actualización de las tasaciones de las garantías admisibles. Estas disposiciones sobre la calificación de cartera suavizan los impactos de los atrasos incurridos tanto para los prestatarios, que no empeoran su calificación crediticia, como para las instituciones, que no ven afectados sus estados de resultados por las provisiones dispensadas.

La Superintendencia de Bancos, por su lado, emitió varias circulares para las intermediarias financieras reguladas, para apoyar las medidas de la Junta Monetaria, regular los horarios bancarios y, en general, precisar los procesos de calificación de cartera y sus reservas asociadas.

Posibles medidas de apoyo a las microempresas de parte de las instituciones de microfinanzas

Las instituciones especializadas en microfinanzas atienden un mercado más vulnerable que otras entidades del sistema financiero, que ofrecen servicios a medianas y grandes empresas. Una característica adicional de estas instituciones es la composición de sus propios activos, compuestos principalmente por la propia cartera de crédito y, además, no cuentan con otras líneas de negocios que proporcionen ingresos, tales como tarjeta de créditos, divisas y otros rubros. La cartera de crédito representa más del 80% de los activos totales de las entidades reguladas de microfinanzas. Esto limita las posibilidades de las instituciones de microfinanzas de suavizar las presiones de caja sobre las microempresas, pues solo pueden hacerlo mediante periodos de gracias en el pago de las acreencias, lo que impacta directamente el flujo de caja de las entidades bancarias.

Las facilidades que han otorgado las autoridades monetarias para no castigar las provisiones por mora de los prestatarios es un elemento importante para posibilitar estas gracias de pago y en esa dirección han actuado las instituciones de microfinanzas, ya sea mediante avisos públicos o mediante conversaciones individuales de los Oficiales de Negocios con los prestatarios, tratando de medir las posibilidades de cada caso para no afectar indebidamente el flujo de las empresas ni de las instituciones. La suspensión de cargos por mora y otorgar períodos de gracias para el pago de las obligaciones de las microempresas son las decisiones claves para apoyar al sector microempresarial.

Es indiscutible que muchas microempresas se encontrarán en condiciones de descapitalización luego de semanas de inactividad, por lo que sus propietarios demandarán recursos financieros para retomar sus iniciativas empresariales. Otorgar nuevos préstamos a las microempresas en dificultades o reestructurar los préstamos existentes, puede ser una decisión necesaria para atender las necesidades financieras del sector, aunque esto requerirá de un análisis más profundo que el usualmente utilizado. Esto dependerá de las condiciones y el tiempo de retorno de las actividades económicas regulares, la actitud de los consumidores para demandar bienes y servicios, las capacidades de las microempresas para retomar su actividad y la estabilidad del mercado que atienda cada tipo de negocio. Por tanto, cada caso deberá ser analizado de manera particular, estableciendo condiciones que se ajusten a los flujos de caja y al ritmo de dinamismo de cada sector económico.

Posibles medidas de apoyo a las instituciones de microfinanzas por parte de las autoridades

Las medidas tomadas a la fecha apoyan algunas de las variables claves para todo el sistema financiero y apoyan igualmente el quehacer de las microfinanzas, tales como proteger la calificación de crédito del deudor y los cargos a reservas de las instituciones de microfinanzas. También proveen cierta liquidez adicional, aunque poco significativa bajo ciertas condiciones.

Sin embargo, por las características especiales de la mayor parte de las microempresas que componen la cartera crédito de las instituciones de microfinanzas, y en virtud de la expectativa de reducción de pagos y retiros de los clientes más vulnerables, planteamos las siguientes recomendaciones:

- Que las instituciones de microfinanzas puedan acceder a **líneas especiales adicionales de liquidez de parte de las autoridades, enfocadas en suplir la brecha equivalente de liquidez entre las posiciones de efectivo afectadas por los no pagos de créditos existentes, los retiros de fondos de instrumento pasivos, y los índices de liquidez normativos requeridos**. Las condiciones de estas facilidades deben incluir plazos medianos o relativamente largos, al igual que tasas de interés conmensurables con la situación, la urgencia y las otras tasas de interés ofrecidas por otros instrumentos de cooperación de las autoridades monetarias.
- Que se establezcan **líneas de crédito para colocación de nuevos fondos a micro y pequeñas empresas bajo un esquema de cobertura compartida como un fondo de garantía** entre la institución financiera y las autoridades competentes del Estado encargadas de propiciar el desarrollo económico. Estos nuevos recursos podrían incluir tanto los nuevos recursos a microempresas con créditos existentes, así como nuevas relaciones crediticias. Ciertas condiciones o parámetros podrían ser establecidos para el uso de esos fondos semi concesionales.

- Dar el máximo de **flexibilidad posible en la aplicación del REA a los microcréditos**, tanto en la constitución de provisiones como en la posibilidad de reestructurar o renegociar facilidades existentes a largo plazo para asegurar capacidad de pago de los clientes afectados

Las microempresas representan 9 de cada 10 negocios en el país; es preciso reactivar sus actividades para retornar al dinamismo económico y, a la vez, propiciar la estabilidad social con la generación de ingresos en la población más vulnerable. Por tanto, apoyar a que las instituciones de microfinanzas puedan atender las demandas de crédito de este sector contribuirá al fortalecimiento del músculo empresarial dominicano, a la supervivencia de miles de familias, y a la reducción de posibles efectos negativos provocados por la imposibilidad de generar ingresos para atender las necesidades básicas de millones de dominicanos que son propietarios o trabajadores en una microempresa.