

**SOLO PARA USO OFICIAL**

# PANAMÁ

## EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

Noviembre 2023

Preparado por  
**Finanzas, Competitividad  
e Innovación Práctica  
Global y  
Vicepresidencia Regional  
de América Latina y el  
Caribe**

Una misión conjunta del FMI y el Banco Mundial visitó Panamá durante el 17 de enero y el 6 de febrero, así como del 24 de mayo al 6 de junio de 2023, para realizar una evaluación en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP)<sup>1</sup>. Este informe resume las principales conclusiones de la misión, identifica vulnerabilidades clave del sector financiero y proporciona recomendaciones de políticas.

---

<sup>1</sup> El equipo estaba dirigido por Richard Stobo (FMI) y Emile Van Der Does De Willebois (BM), e incluía a Marco Gross (jefe adjunto de misión del FMI), Oliver Masetti (jefe adjunto de misión del BM), Majid Bazarbash, Zhuohui Chen, Romina Kazandjian, Pavel Lukyantsau, Francisco Figueroa, Julian Chow y Wim Fonteyne (todos del FMI); Keith Ligon y Chris Wilson (expertos del FMI); Yasmin De Magalhaes Pinto Almeida, Oya Pinar Ardic Alper, Nepomuk Dunz, Karol Karpinski (todos del BM) y Alan Ball (experto externo del BM).

## Glossary

ALD/CFT	Lucha contra el Blanqueo de Capitales y lucha Contra la Financiación del Terrorismo
BCP	Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz, 2012
BNP	<i>Banco Nacional de Panamá</i> (National Bank of Panama)
CAR	Índice de adecuación de capital
CCB	Colchón de Conservación de Capital
CCF	<i>Consejo de Coordinación Financiera</i> (Financial Coordination Council)
CCRIF	Mecanismo de seguro contra riesgos de catástrofes en el Caribe
DAR	Informe de Evaluación Detallado
SFD	Servicios Financieros Digitales
DGI	<i>Dirección General de Ingresos</i> (Tax Authority)
DIS	Plan de Seguro de Depósitos
DSTI	Relación servicio de deuda-ingresos
DTI	Deuda-ingresos
D-SIB	Bancos nacionales de importancia sistémica
DRF	Financiamiento del riesgo de desastres
ELA	Asistencia de Liquidez de Emergencia
EMDE	Mercados Emergentes y Economías en Desarrollo
GAFI	Grupo de Acción Financiera
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
FSI	Indicadores de Solidez Financiera
FSSA	Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero
FV	Valor Razonable
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera Internacional de América Latina
GHG	Gases de Efecto Invernadero
GL	Licencia General
HQLA	Activos líquidos de alta calidad
HTM	Conservado hasta su vencimiento
ICAAP	Proceso de evaluación de la adecuación del capital interno
ICRG	Grupo de revisión de la cooperación internacional
IL	Licencia Internacional
IMF	Fondo Monetario Internacional
IRB	Basado en calificaciones internas
IRRBB	Riesgo de tasa de interés en el libro bancario
KA	Atributos clave del FSB de los regímenes de resolución eficaces para instituciones financieras

KPI	Indicadores clave de rendimiento
ALC	Latinoamericana y el caribe
LCR	Ratio de cobertura de liquidez
LOLR	Prestamista de último recurso
LTV	Préstamo a valor
MiAmbiente	<i>Ministerio de Ambiente</i> (Ministry of Environment)
MICI	<i>Ministerio de Industria y Comercio</i> (Ministry of Industry and Commerce)
MEF	<i>Ministerio de Economía y Finanzas</i> (Ministry of Economy and Finance)
MP	<i>Ministerio Público</i> (Prosecutors Office)
MSMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NDC	Contribuciones Nacionales Determinadas
NBFI	Intermediario Financiero No Bancario
NII	Ingreso de Interés neto
NPL	Préstamo moroso
NSFR	Ratio de financiación estable neto
OFC	Centro financiero extraterritorial
PF	Financiamiento de la proliferación
RAM	Matriz de evaluación de riesgos
RPP	<i>Registro Público de Panamá</i> (Public Registry Office)
ROA	Rendimiento de los activos
ROE	Rentabilidad sobre recursos propios
RTGS	Liquidación bruta en tiempo real
RUBF	<i>Registro Único de Beneficiarios Finales</i> (Beneficial Ownership Registry)
RWA	Activo ponderado por riesgo
SBP	<i>Superintendencia de Bancos de Panamá</i> (Superintendency of Banks)
SMV	<i>Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá</i> (National Securities Commission)
SSRP	<i>Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá</i> (Superintendency of Insurance and Reinsurance)
SSNF	<i>Superintendencia de Sujetos No Financieros</i> (Superintendency of Non-Financial Entities)
TA	Asistencia Técnica
TF	Financiamiento del Terrorismo
TN	Nota Técnica
AV	Activos Virtuales
PSAV	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales
WB	Banco Mundial
WEO	Perspectivas de la economía mundial

## CONTENTS

Glossary .....	2
PREFACIO.....	5
RESUMEN EJECUTIVO .....	6
CONTEXTO MACROFINANCIERO .....	13
A. Entorno macrofinanciero.....	13
B. Estructura del Sistema Financiero.....	14
C. Acceso e Inclusión Financiera.....	17
RIESGOS Y VULNERABILIDADES .....	20
A. Systemic Risk Analysis .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
B. Riesgos de Compensación y Liquidación.....	22
C. Análisis de riesgo climático .....	24
SUPERVISIÓN DEL SECTOR FINANCIERO.....	25
A. Regulación y Supervisión Bancaria.....	25
B. Marco Macroprudencial.....	27
C. Regulación y Supervisión de Sistemas de Pago .....	28
D. Regulación y Supervisión Climática .....	29
GESTIÓN DE CRISIS Y REDES DE SEGURIDAD FINANCIERA .....	30
INTEGRIDAD FINANCIERA .....	32
PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO FINANCIERO.....	35
A. Servicios financieros digitales y aumento del acceso a los servicios financieros.....	35
B. Hacer más ecológico el sector financiero .....	37
OPINIONES DE LAS AUTORIDADES.....	40

## PREFACIO

Un equipo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) visitó Panamá durante el 17 de enero y el 6 de febrero, así como del 24 de mayo al 6 de junio de 2023, para realizar una evaluación en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP). El equipo estaba dirigido por Richard Stobo (FMI) y Emile Van Der Does De Willebois (BM), e incluía a Marco Gross (jefe adjunto de misión del FMI), Oliver Masetti (jefe adjunto de misión del BM), Majid Bazarbash, Zuhui Chen, Romina Kazandjian, Pavel Lukyantsau, Francisco Figueroa, Julian Chow y Wim Fonteyne (todos del FMI); Keith Ligon y Chris Wilson (expertos del FMI); Yasmin De Magalhaes Pinto Almeida, Oya Pinar Ardic Alper, Nepomuk Dunz, Karol Karpinski (todos del BM) y Alan Ball (experto externo del BM). La asistencia administrativa estuvo a cargo de Marie-Bernadette Amand de Mendieta.

La misión analizó los riesgos y vulnerabilidades del sector financiero, evaluó la calidad de la supervisión del sector financiero y evaluó los acuerdos de redes de seguridad financiera. La misión también analizó cuestiones relacionadas con ALD/CFT, sistemas de pagos y servicios financieros digitales, así como riesgos y oportunidades climáticos.

La misión se reunió con el Viceministro Medrano, el Ministro Castillo de Sanmartín, el Superintendente Castillo (SBP), el Superintendente Vázquez (SSRP), el Superintendente Justiniani (SMV), el Superintendente Carrizo (SSNF) y otros altos funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Medio Ambiente, así como personal de instituciones financieras públicas y privadas, y una serie de otras partes interesadas.

El FSAP evalúa la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y no la de instituciones individuales. Su objetivo es ayudar a los países a identificar fuentes clave de riesgo sistémico en el sector financiero e implementar políticas para mejorar su resiliencia a las crisis y el contagio. Ciertas categorías de riesgos que afectan a las instituciones financieras, como el riesgo operativo o legal, o el riesgo relacionado con el fraude, no están cubiertas por el FSAP.

El FSAP anterior tuvo lugar en 2012. El estado de implementación de sus recomendaciones clave se puede encontrar en el Apéndice III.

El equipo desea agradecer a las autoridades por la excelente cooperación y los fructíferos debates.

## RESUMEN EJECUTIVO

**Panamá tiene un sector financiero grande, conectado internacionalmente y, en algunos aspectos, único.** Con activos totales de más del 200 por ciento del PIB, concentrados principalmente en el sector bancario, Panamá tiene uno de los sectores financieros más grandes de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Es un importante centro bancario regional que alberga una gran cantidad de bancos extranjeros y brinda servicios de intermediación financiera a clientes internacionales. El sector financiero enfrenta el inusual contexto de no contar con un banco central, por lo que se han asignado funciones especiales al estatal *Banco Nacional de Panamá* (BNP). Además de ser un banco comercial, es el agente fiscal del Estado panameño y desempeña algunas de las funciones que normalmente asumiría un banco central, como operar el sistema de pagos y administrar un fondo de liquidez. Tener un sistema de pago de importancia sistémica operado por un banco comercial, que potencialmente puede obtener acceso directo a información de liquidez de sus competidores, puede ser distorsionante y crear riesgo en el sistema en su conjunto.

**El sistema bancario parece bien capitalizado y líquido, pero hay algunos focos de debilidad.** Si bien el sistema bancario en su conjunto parece resiliente y los coeficientes de capital en todo el sistema se mantienen muy por encima de los mínimos regulatorios, algunos bancos individuales no los alcanzan, cuando se los evalúa en un escenario macrofinanciero adverso severo pero plausible. Los bancos parecen sólidos en términos de cobertura de liquidez, y sólo unos pocos bancos muestran debilidades en un escenario de estrés hipotético que implicaría graves salidas de liquidez, por ejemplo, de depósitos. El sistema (por diseño) depende en gran medida del apoyo de los bancos correspondientes extranjeros. Se considera que la necesidad de que los bancos vendan bonos mantenidos hasta el vencimiento (HtM) bajo estrés de liquidez para generar entradas de efectivo es pequeña y, por lo tanto, la retroalimentación sobre la solvencia a través de pérdidas realizadas es limitada. Esto se debe a las reservas disponibles de efectivo/reservas, líneas de crédito de bancos correspondientes extranjeros y otros activos líquidos, incluidos los bonos mantenidos en las carteras comerciales de los bancos.

**Las autoridades han fortalecido el marco regulatorio y de supervisión, pero se requieren mayores esfuerzos.** La Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) ha adoptado elementos clave de la agenda de reforma regulatoria internacional, incluso a través de una alineación significativa con Basilea III y la implementación de la NIIF 9. Introdujo nuevas regulaciones en las áreas de gobierno corporativo y gestión de riesgos y mejoró su conjunto de herramientas macroprudenciales. Sin embargo, se necesitan reformas para salvaguardar la autonomía de la SBP, priorizar la seguridad y la solidez, completar el despliegue de reservas de capital y fortalecer la supervisión del riesgo de liquidez y tasas de interés. En particular:

- La actual Ley de Presupuesto debería modificarse para restaurar la independencia de acción de la SBP con respecto a todas las cuestiones presupuestarias, y las futuras Leyes de Presupuesto deberían mantener esta autonomía.
- El principal objetivo de la SBP debería ser salvaguardar la solidez del sistema bancario. Actualmente, este es sólo uno de los cuatro objetivos de la SBP y tiene el potencial de entrar

en conflicto con su otro objetivo de fomentar a Panamá como sector financiero internacional.

- La introducción de un marco de colchón de capital para los bancos internacionalmente activos alineado con lo prescrito en las normas de capital de Basilea III debería ser una prioridad.
- Las autoridades deberían pasar a una supervisión consolidada del riesgo de liquidez y emitir regulaciones formales para el riesgo de tasa de interés en la cartera bancaria.

**Las redes de seguridad deberían reformarse mediante un marco mejorado de resolución bancaria, la introducción de un sistema de seguro de depósitos (DIS) y el establecimiento de un servicio oficial de prestamista de último recurso (LOLR).** La legislación propuesta para mejorar la resolución bancaria no aborda áreas clave necesarias para una resolución ordenada. En particular, no se aborda el enfoque para financiar las resoluciones bancarias, tanto para recapitalizar empresas insolventes (por ejemplo, mediante recapitalización interna) como para proporcionar liquidez temporal (empleando un respaldo público viable). Debería establecerse un DIS financiado por la industria, seguido de la eliminación de la garantía gubernamental para los bancos estatales. En ausencia de un banco central y un LOLR permanente, Panamá debería explorar mecanismos alternativos para implementar un mecanismo de este tipo operado por una autoridad pública, no por un banco comercial.

**A pesar de los avances recientes, el gran tamaño del sector financiero de Panamá aún no se ha traducido en un acceso y uso generalizados de los servicios financieros.** El acceso y el uso de productos financieros más amplios, como crédito, ahorro, inversión o productos de seguros siguen siendo relativamente bajos y están distribuidos de manera desigual entre quienes se encuentran fuera de los centros urbanos y económicos, hogares de bajos ingresos, que carecen de acceso a servicios financieros. No hay productos financieros específicos disponibles para las MIPYMES. Las recientes innovaciones tecnológicas, amplificadas por los cambios de comportamiento durante la pandemia de Covid-19, han impulsado el uso de servicios financieros digitales (SFD) y han facilitado la bancarización. Para continuar y ampliar esta tendencia positiva, las autoridades deben mejorar aún más el entorno propicio para la provisión de SFD y adoptar un enfoque interinstitucional más coordinado para las actividades de tecnología financiera, al tiempo que garantizan la protección del consumidor, la competencia y salvaguardan las medidas prudenciales y de lucha contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (ALD/CFT). También se deben tomar medidas concretas para fortalecer el sistema de información crediticia para las MIPYMES.

**El progreso hacia el desarrollo del sector financiero requiere sistemas de pago más seguros y eficientes.** La ausencia de un banco central plantea importantes desafíos para la supervisión y el funcionamiento de los sistemas de pago. La configuración actual, con una base jurídica endeble y una falta de regulación y supervisión de los sistemas de pago, plantea riesgos inherentes y no es adecuada para respaldar el desarrollo de sistemas y servicios de pago modernos. Por lo tanto, se recomienda adoptar rápidamente una ley sobre sistemas y servicios de pago que establezca a la SBP como el regulador y supervisor del sistema de pago nacional y la autoridad que otorga licencias a

## PANAMA

los operadores y proveedores de sistemas de pago. Una vez promulgada la ley, la SBP debería desarrollar un marco de políticas de supervisión que refleje el nuevo mandato. Para mitigar los riesgos y conflictos de intereses que plantea la actual configuración operativa de compensación y liquidación, es necesario revisar los marcos de gestión de riesgos y BNP debe continuar el proceso de separar sus operaciones de compensación y liquidación de su brazo comercial.

**Dados los desafíos ALD/CFT pasados de Panamá, las autoridades deben permanecer alerta y mitigar los nuevos riesgos ALD/CFT a medida que se manifiesten.** Su economía dolarizada, la naturaleza abierta de su sector financiero y la disponibilidad de una amplia gama de servicios corporativos, y su condición de centro financiero regional y políticamente estable hacen que Panamá sea vulnerable a las amenazas de lavado de dinero extranjero. Durante las últimas dos décadas, Panamá ha sido identificado públicamente tres veces por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) por deficiencias en su régimen ALD/CFT. Estas deficiencias y los aspectos reputacionales relacionados han sido impedimentos para profundizar el desarrollo financiero, el miedo a incumplir los estándares ALD/CFT ha resultado en un enfoque regulatorio y político cauteloso para la innovación financiera, por ejemplo, para los SFD y los criptoactivos, lo que a su vez ha llevado a las instituciones financieras adoptar un enfoque de aversión al riesgo. Si bien es alentador que el GAFI haya decidido recientemente sacar a Panamá de su llamada lista gris, las autoridades deben continuar con los esfuerzos en curso para aumentar la transparencia de las entidades constituidas bajo la ley panameña, incluso aboliendo la emisión de nuevas acciones al portador, y comprobar el riesgo a medida que evoluciona el entorno. Dada la mayor transparencia de las entidades corporativas panameñas, se debe monitorear de cerca la prestación de servicios de administración y gestión de entidades legales extranjeras por parte de proveedores de servicios panameños.

**Los nuevos desafíos para el sector financiero surgen del inminente riesgo relacionado con el clima.** Panamá es vulnerable a eventos climáticos extremos como huracanes, inundaciones y sequías que se espera que aumenten en intensidad y frecuencia debido al cambio climático. Por lo tanto, las autoridades, especialmente dada la alta exposición del sector bancario al sector inmobiliario y de la construcción potencialmente vulnerable, deben comenzar a monitorear y evaluar dichos riesgos para garantizar su capacidad de resistir el empeoramiento de los riesgos climáticos. Esto también requerirá desarrollar una mayor capacidad interna para recopilar datos, mejorar la colaboración entre los actores relevantes y brindar orientación continua a medida que mejoren la comprensión y el conocimiento.

**Se necesitan mejoras en la conciencia climática, la transparencia y la regulación para hacer realidad el potencial de Panamá de convertirse en un centro regional para las finanzas verdes.** El tamaño y la relativa sofisticación del sector financiero de Panamá, junto con la riqueza de la naturaleza y los ecosistemas del país y sus credenciales ecológicas establecidas, presentan oportunidades para transformar a Panamá en un centro regional para las finanzas sostenibles. Sin embargo, para aprovechar este potencial, es necesario abordar varios impedimentos relacionados con la conciencia, la transparencia y las regulaciones climáticas y ambientales. Esto incluye fomentar una mayor coherencia y transparencia en las divulgaciones relacionadas con el clima mediante la

finalización de la taxonomía verde y el desarrollo de un marco alineado de divulgación y presentación de informes. Las autoridades también deberían realizar un análisis de brechas para delinear las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de transición climática y energética del país y evaluar cómo se puede movilizar el capital privado.

**Entre las recomendaciones a continuación, se insta a las autoridades a priorizar aquellas relacionadas con el sistema de pagos y la implementación de herramientas de gestión de crisis y redes de seguridad financiera.** Considerando el tiempo requerido para ello, estos son alcanzables de inmediato o a corto plazo. Además, en los próximos 1 a 3 años se deberían tomar medidas sobre regulación climática y finanzas verdes, dada la falta de un marco existente.

**Tabla 1. Recomendaciones Clave**

		<b>Para ser adoptadas por</b>	<b>I/CP/MP<sup>2</sup></b>
<b>Supervisión del Sector Financiero</b>			
	<b>Regulación y supervisión bancaria</b>		
<b>1.</b>	Modificar la Ley Bancaria para dejar explícito que el objetivo principal de la SBP debe ser promover la seguridad y solidez del sistema bancario. (¶22).	MEF	CP
<b>2.</b>	Llevar a cabo la supervisión del riesgo de liquidez de forma consolidada e implementar regulaciones para el riesgo de tasa de interés en la cartera bancaria. (¶23).	SBP	CP
<b>3.</b>	Introducir un marco de colchón de capital para bancos internacionalmente activos alineado con los estándares de capital de Basilea III. Introducir el colchón de conservación de capital y los recargos de capital para los bancos de importancia sistémica (¶24/25).	SBP	MP
<b>Supervisión macroprudencial</b>			
<b>4.</b>	Establecer herramientas de política macroprudencial adicionales basadas en los prestatarios, como límites a los LTV hipotecarios o a los ratios DTI o DSTI para limitar la acumulación de vulnerabilidades en el segmento de hogares. (¶27).	SBP	CP
<b>5.</b>	Desarrollar las capacidades de los organismos miembros del Consejo de Coordinación Financiera (CCF) para el análisis y las políticas macroprudenciales. Asignar un rol al MEF en la CCF (¶28).	CCF	CP
<b>Sistemas de pago</b>			
<b>6.</b>	Fomentar la adopción urgente de una ley sobre sistemas y servicios de pago (¶31).	MEF	I
<b>7.</b>	Establecer a la SBP como regulador, supervisor y supervisor de los sistemas de pago y proveedores de servicios de pago (¶30).	MEF	I
<b>8.</b>	Desarrollar un marco de políticas de supervisión que abarque los sistemas y servicios de pago que refleje el nuevo mandato legal. (¶32).	SBP	CP
<b>9.</b>	Continuar la separación de las funciones de compensación y liquidación del BNP de las operaciones de banca comercial y establecer un marco integral de gestión de riesgos. (¶17).	BNP	CP
<b>Regulación y supervisión climática</b>			
<b>10.</b>	Mejorar la coordinación entre superintendencias, entidades gubernamentales y partes interesadas del sector privado sobre riesgos ambientales y relacionados con el clima, colaborar con socios externos y unirse a plataformas internacionales. (¶33).	MiAmbiente, MEF, SBP, SMV, SSRP	I
<b>11.</b>	Desarrollar capacidad técnica interna, recopilar datos relevantes, movilizar recursos específicos dentro de las superintendencias y asignar responsabilidades para la evaluación y el seguimiento de los riesgos climáticos en todo el sistema. (¶33).	SBP, SMV, SSRP	CP

<sup>2</sup> I —Inmediato (dentro de 1 año), CP—Corto Plazo (dentro de 1-2 años), MP—Mediano Plazo (dentro de 3-5 años)

<b>12.</b>	Proporcionar orientación y expectativas de supervisión más detalladas sobre la gestión y divulgación de los riesgos climáticos y ambientales siguiendo un enfoque basado en el riesgo. (¶34).	SBP, SMV, SSRP	CP
	<b>Gestión de Crisis y Redes de Seguridad Financiera</b>		
<b>13.</b>	Establecer requisitos prudenciales para que todos los bancos desarrollen planes de recuperación; con requisitos personalizados para bancos con licencia internacional (¶37).	SBP	I
<b>14.</b>	Establecer un sistema explícito de seguro de depósitos (DIS) financiado por la industria una vez que se haya logrado suficiente progreso en las reformas de resolución; El DIS debería extender la protección a ciertas clases de depositantes en todos los bancos con licencia general. (¶39).	MEF, SBP	CP
<b>15.</b>	Explorar e implementar mecanismos para establecer un servicio LOLR proporcionado por una autoridad pública y no por un banco comercial (¶40).	MEF, SBP	CP
	<b>Integridad Financiera</b>		
<b>16.</b>	Llegar a acuerdos a nivel de políticas y desarrollar procedimientos para disolver y liquidar empresas suspendidas que hayan superado el plazo de reactivación (¶46).	MEF, RPP, SSNF, DGI	CP
<b>17.</b>	Recopilar información y evaluar el riesgo que representan las personas jurídicas y estructuras extranjeras constituidas y/o administradas en el extranjero por firmas de abogados panameñas y adoptar controles apropiados y proporcionados (¶47).	SSNF	MP
<b>18.</b>	Garantizar que las corporaciones ya no puedan emitir acciones al portador y exigir que los acuerdos de custodia incluyan la recopilación y verificación de información sobre el beneficiario final (¶48).	MEF, SSNF	I
<b>19.</b>	Evaluar los riesgos de LD/FT/PF que surgen de los proveedores de servicios de activos virtuales (VASP) e identificar medidas para prevenir o mitigar estos riesgos; regular y someter a los PSAV a supervisión o seguimiento para fines ALD/CFT de conformidad con los Estándares del GAFI (¶49).	SBP	CP
	<b>Desarrollo del Sector Financiero</b>		
	<b>Servicios Financieros Digitales e Inclusión Financiera</b>		
<b>20.</b>	Emitir regulaciones secundarias que garanticen los principios de neutralidad regulatoria y proporcionalidad, y la protección de los fondos de los clientes, que abarquen la emisión de dinero electrónico y reglas para la concesión de licencias a proveedores de servicios de pago no bancarios (¶51).	SBP	CP
<b>21.</b>	Garantizar el acceso basado en el riesgo a la infraestructura de pagos por parte de los proveedores de servicios de pago no bancarios. (¶51).	SBP	MP
<b>22.</b>	Establecer un marco regulatorio integral e independiente de protección al consumidor financiero con un enfoque específico en los nuevos riesgos para los consumidores debido a los SFD y las fintech. (¶52).	SBP	MP
<b>23.</b>	Fortalecer los sistemas de información crediticia i) simplificando el acceso de API a los datos del registro público, ii) ampliando el acceso a los datos de las agencias de crédito y iii) fomentando el uso de puntajes crediticios para determinar las tasas de interés (¶54).	SBP, Tribunal Electoral, RPP	MP
	<b>Enverdecimiento del Sector Financiero</b>		

PANAMA

<b>24.</b>	Describir las necesidades y la disponibilidad de financiación pública y privada para el plan nacional de acción climática y la estrategia nacional de transición energética ("análisis de brechas") y evaluar cómo se podría movilizar el capital privado, centrándose en las barreras identificadas y la falta de incentivos (¶56).	MiAmbiente, MEF, Secretaría de Energía	I
<b>25.</b>	Finalizar la taxonomía verde asegurándose de que sea ambientalmente racional, esté bien comunicada y abarque todo el sector financiero (¶59).	MiAmbiente, MEF, SMV, SBP, SSRP	I
<b>26.</b>	Explorar oportunidades para aumentar la cobertura de seguros del sector privado en el contexto del fortalecimiento de la estrategia de financiamiento del riesgo de desastres (¶60).	MEF, SSRP	MP

# CONTEXTO MACROFINANCIERO

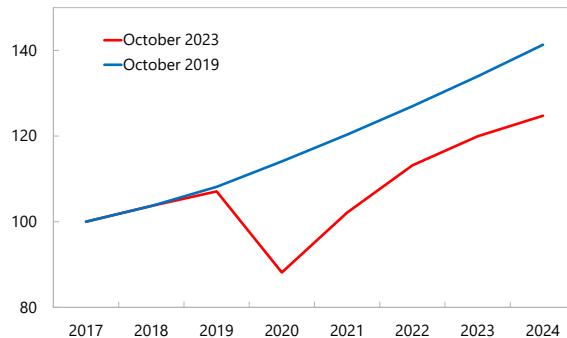
## A. Entorno macrofinanciero

**1. La economía panameña continúa recuperándose de la pandemia de COVID-19.** La economía de Panamá se vio duramente afectada por la pandemia de COVID-19. El PIB real se contrajo sin precedentes en 2020 en un 17,9 por ciento, la tasa de desempleo se disparó al 18,5 por ciento y la tasa de pobreza aumentó en 2,7 puntos porcentuales hasta el 14,8 por ciento (USD 5,5/día PPA). La actividad económica repuntó con fuerza en 2021 y los niveles de desempleo y pobreza cayeron a niveles previos a la pandemia. Se proyecta que el PIB real crecerá un 4,3 por ciento en promedio anual hasta 2025. El crecimiento potencial de la producción es incierto ya que el auge de la construcción que impulsó el crecimiento en las últimas dos décadas puede haber terminado. El mercado inmobiliario se ha estabilizado desde la pandemia a medida que se elimina en gran medida el exceso de inventario. La inflación de los precios de la vivienda ya estaba cayendo gradualmente desde 2017. La relación deuda pública/PIB aumentó del 46 por ciento del PIB en 2019 al 55 por ciento en 2022, pero se prevé que disminuya. Los diferenciales de crédito soberano parecen estables a largo plazo.

**Figura 1. Desarrollos económicos recientes**

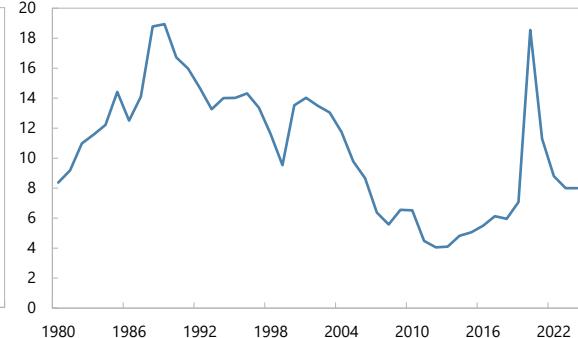
*El PIB real se mantiene por debajo de las trayectorias anteriores a la pandemia.*

Panama: Real GDP according to 2019 and 2023 WEO  
(2017=100)



*La tasa de desempleo aumentó notablemente durante la pandemia, pero se ha ido recuperando desde entonces.*

Unemployment Rate  
(Percent)



Fuente: Perspectivas de la economía mundial del FMI

**2. La inflación ha bajado desde su máximo a mediados de 2022.** El aumento de la inflación interna, debido a la aceleración de los precios mundiales de los alimentos y la energía, desencadenó protestas en julio de 2022 que llevaron al gobierno a introducir subsidios temporales al precio del combustible. Desde entonces, la inflación ha caído desde un máximo del 5,2 por ciento interanual en junio de 2022 al 2,3 por ciento interanual en septiembre de 2023.

**3. Como economía totalmente dolarizada y sin banco central, la política monetaria de Panamá sigue las políticas de la Reserva Federal de Estados Unidos.** Panamá utiliza el dólar estadounidense como medio de pago y es uno de los pocos países a nivel mundial que no tiene un banco central. Si bien la dolarización total ha ayudado a Panamá a mantener la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal, priva al país de soberanía monetaria<sup>3</sup> y también complica su capacidad para llevar a cabo actividades LOLR.

## B. Estructura del Sistema Financiero

### 4. El gran sistema financiero de Panamá está dominado por un sector bancario diverso.

Con activos totales del 212 por ciento del PIB, el tamaño relativo del sector financiero de Panamá eclipsa a la mayoría de sus pares en la región de ALC. El segmento más grande es el sector bancario, que consta de 56 bancos que en conjunto representarán el 90 por ciento de los activos del sector financiero en 2022. El sector bancario es diverso ya que los bancos pueden operar bajo varios regímenes de licencia. La mayor cantidad de bancos operan bajo una "licencia general" (GL), que les permite realizar negocios bancarios tanto dentro de Panamá como en el extranjero. Actualmente, existen 42 bancos operando bajo esta licencia general. Veintisiete de ellos son bancos privados de propiedad extranjera, principalmente filiales de bancos latinoamericanos (39.5 por ciento de los activos del sistema financiero), 13 son bancos privados de propiedad nacional (26 por ciento) y dos son bancos estatales (14 por ciento). Además de estas instituciones que forman parte del Sistema Bancario Nacional, hay 10 bancos que operan bajo una "licencia internacional (IL)". Los bancos de IL no pueden otorgar crédito ni recibir depósitos de personas o entidades domiciliadas en Panamá. Diez bancos GL, incluidos los dos bancos de propiedad estatal, son bancos nacionales de importancia sistémica (D-SIB). La concentración de activos es baja: los tres bancos más grandes representan el 32 por ciento de los activos totales, cifra inferior a la de la mayoría de los países pares de ALC. Los índices de concentración son ligeramente más altos para la provisión de crédito interno: los tres bancos más grandes tienen una participación de mercado del 41 por ciento.

**Tabla 2. Estructura del Sistema Financiero Diciembre 2022**

	Number of Institutions	Total Assets (US\$ billion)	Share of Total Assets (%)	Share of GDP (%)
<b>Bancos<sup>1</sup></b>	<b>56</b>	<b>135.7</b>	<b>90.1</b>	<b>192</b>
Bancos de licencia general	42	119.4	79.3	169
<i>de propiedad estatal</i>	2	21	14	30
<i>de propiedad nacional</i>	13	39	25.8	55
<i>de propiedad extranjera</i>	27	59.4	39.5	84
Bancos de licencia internacional	14	16.3	10.8	23
<b>Intermediarios no financieros</b>	<b>1,351</b>	<b>14.8</b>	<b>9.9</b>	<b>20</b>
Seguros y reaseguros <sup>2</sup>	54	3.6	2.4	5
Sociedades de valores y fondos de pensiones	179	5.0	3.3	7

<sup>3</sup> Esto también implica que no se pueden generar ingresos por señorío del banco central para el Estado.

Cooperativas	536	2.4	1.6	3
Otras entidades financieras	582	3.8	2.5	5
<b>Total</b>	<b>1,407</b>	<b>150.5</b>	<b>100.0</b>	<b>212</b>

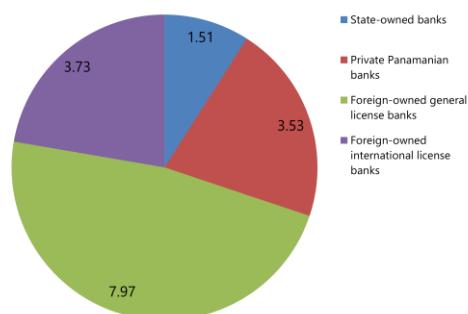
Fuente: SBP  
1/ Datos a junio 2022  
2/ Datos a marzo 2022

**5. Los bancos que operan en Panamá están conectados internacionalmente pero la intermediación nacional ha ganado importancia en los últimos años.** Tanto los bancos GL como los IL están vinculados con deudores y acreedores en el extranjero a través de canales de propiedad, préstamos y financiación (Figura 2). Los depósitos de fuente extranjera representan casi un tercio de los depósitos del sector bancario<sup>4</sup> y provienen principalmente de otros países de ALC (por ejemplo, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Colombia). La participación extranjera en el pasivo total es más alta para los bancos IL (98 por ciento) y los bancos GL de propiedad extranjera (60 por ciento), mientras que es menor para los bancos GL de propiedad nacional (20 por ciento) y los bancos estatales (9 por ciento). Los vínculos internacionales también son importantes en el lado de los activos, ya que los préstamos a no residentes -principalmente en ALC- y las inversiones en tenencias de valores extranjeros representan un tercio del total de los activos bancarios.<sup>5</sup> Si bien sigue siendo alta, la proporción de activos y pasivos extranjeros ha disminuido en las últimas décadas a medida que la intermediación interna ganó relevancia. El crédito a prestatarios nacionales aumentó 10 puntos porcentuales desde 2012 hasta alcanzar el 68 por ciento del crédito total en 2022 (ver Figura 2). Esto ha sido parte de una transformación más amplia del sector bancario que también vio una fuerte reducción en el número de bancos IL debido a una combinación de cierres como resultado de la decisión del propio grupo bancario, la liquidación y la decisión de algunos bancos de trasladarse a una licencia general.

**Figura 2. Características e interrelaciones del sector bancario**

*Una parte importante del sistema bancario es de propiedad extranjera.*

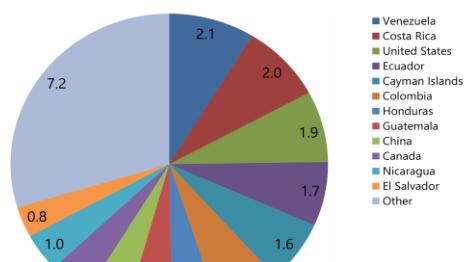
Panama: Banking System Capital by Type of Banks (Feb 2023)  
(USD, Billions)



Source: SBP, IMF staff calculations

*Los depósitos externos provienen principalmente de otros países de ALC.*

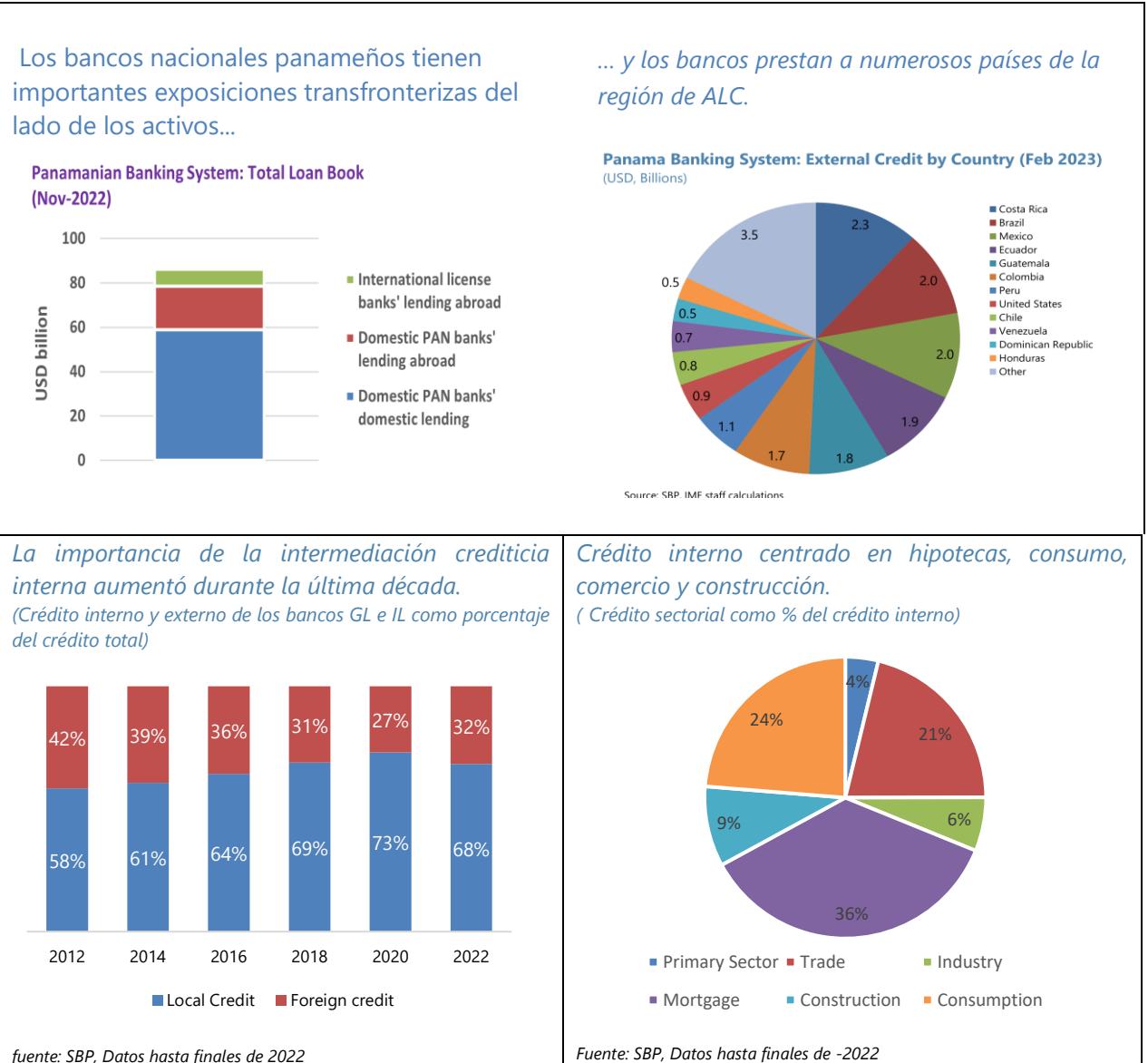
Panama Banking System: External Deposits by Country (Feb 2023)  
(USD, Billions)



Source: SBP, IMF staff calculations

<sup>4</sup> Bancos de GL y IL.

<sup>5</sup> Todos los bancos también están notablemente entrelazados con grupos bancarios extranjeros a través de relaciones de corresponsalía bancaria.



**6. El foco de la intermediación crediticia interna está orientado a la vivienda, el consumo, así como a los sectores del comercio y la construcción.** El crédito bancario interno al sector privado no financiero se situó en el 77 por ciento del PIB en 2022, prácticamente sin cambios desde 2012. Esto coloca la profundidad del crédito a la par de Chile y por delante de la mayoría de los demás países de ALC, a pesar de que los bancos panameños prestan sólo una cantidad relativamente baja, por ciento de sus activos totales al sector privado.<sup>6</sup> Los préstamos a los hogares representan alrededor del 60 por ciento del crédito del sector privado, lo que refleja las hipotecas y los préstamos al consumo personal. El crédito hipotecario aumentó significativamente durante la última década. Una parte considerable de las hipotecas son emitidas por bancos de propiedad estatal (46 por ciento del total de hipotecas). Los préstamos corporativos siguen concentrados en

<sup>6</sup> Other important asset positions include foreign credit (19 percent of total assets), securities holdings (21 percent) and liquid assets (14 percent).

los sectores de comercio y construcción, pero el crédito a la construcción disminuyó desde su máximo en 2017 a medida que el auge inmobiliario se desaceleró. Reflejando la estructura económica de Panamá, el crédito está fuertemente concentrado en la Ciudad de Panamá (80 por ciento del crédito total del sector privado interno), con poca extensión crediticia en las zonas rurales del país.

**7. En medio de la ausencia de un banco central, el estatal *Banco Nacional de Panamá (BNP)* desempeña un papel especial.** BNP, además de ser un banco comercial –el segundo más grande por tamaño de activos y un D-SIB– es el agente fiscal del Estado panameño y un nodo interconectado clave en el sistema financiero. El BNP desempeña algunas de las funciones que normalmente asumiría un banco central. Por ejemplo, opera el sistema de pagos (ver ¶ 16) y administra un fondo de liquidez al que los bancos panameños pueden recurrir si enfrentan escasez de liquidez.<sup>7</sup> Sin embargo, el BNP, como muchos otros bancos que operan en Panamá, depende de bancos correspondentes extranjeros como fuente de liquidez en dólares estadounidenses.

**8. La actividad del mercado de capitales está orientada a emisores del sector financiero con una participación limitada de aseguradoras o fondos de pensiones nacionales.** Más de 260 emisores están registrados en la bolsa de valores Latinex de Panamá. La capitalización de mercado se situó en alrededor de 40.000 millones de dólares (56 por ciento del PIB) y se compone de un 45 por ciento de instrumentos de capital cotizados y un 55 por ciento de instrumentos de deuda a mediados de 2023. El mercado está dominado por valores emitidos por bancos y otros emisores del sector financiero<sup>8</sup> (53 por ciento de los emisores), así como por promotores inmobiliarios (26 por ciento de los emisores). La actividad del mercado de capitales está respaldada por un gran número de administradores, asesores y corredores de fondos de inversión. La base de inversores se divide entre inversores minoristas e institucionales e incluye una fuerte participación de inversores internacionales. Los sectores nacionales de seguros y fondos de pensiones son pequeños –con activos del 5 por ciento y el 1 por ciento del PIB respectivamente– y no desempeñan un papel significativo como inversores institucionales.

## C. Acceso e Inclusión Financiera

**9. A pesar del gran tamaño y profundidad del sector financiero de Panamá, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) enfrentan importantes brechas de financiamiento.** Casi ningún producto bancario aborda las necesidades de las mipymes y el crédito para las mipymes ha ido a la zaga del crédito a otros segmentos. El déficit financiero general de las MIPYME se estima en cerca de 21.300 millones de dólares o el 41 por ciento del PIB, el mayor entre sus pares regionales (ver Figura 3).<sup>9</sup> Esta brecha financiera se atribuye principalmente a la limitada disponibilidad de opciones de financiamiento, particularmente para aquellas MIPYMES que se

<sup>7</sup> La línea de liquidez, operada conjuntamente por la SBP y el BNP, está estructurada como una línea de recompra renovable a corto plazo (hasta 6 meses) y está garantizada. A noviembre de 2022, ningún banco había solicitado liquidez en el marco de la línea, que tiene un valor de 500 millones de dólares.

<sup>8</sup> Principalmente REIT y fondos mutuos.

<sup>9</sup> Más explicaciones sobre el cálculo en <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-finance-gap>

## PANAMA

encuentran en las primeras etapas de desarrollo, carecen de garantías u operan de manera informal. La asociación local de MIPYMES -UNPYME- estima que por cada negocio registrado, existen 1,8 negocios no registrados en Panamá.

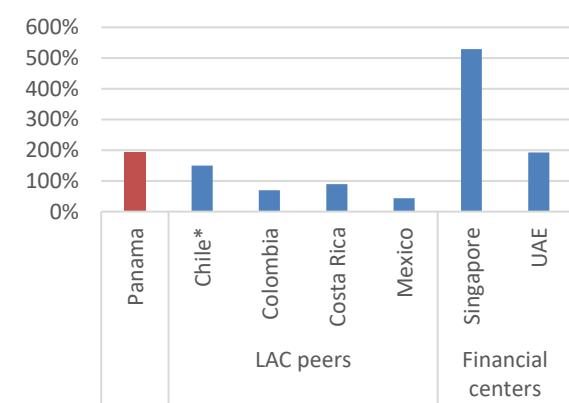
**10. Además, persisten los desafíos para ampliar la inclusión financiera a los hogares rurales y de bajos ingresos.** Si bien Panamá tiene uno de los sectores financieros más grandes de ALC, varios indicadores de inclusión financiera indican que partes sustanciales de la población, especialmente aquellos fuera de los centros urbanos y económicos y los hogares de bajos ingresos, carecen de acceso a servicios financieros. Los puntos de acceso financiero, como cajeros automáticos y terminales de punto de servicio (POS), están ampliamente disponibles en las zonas urbanas, pero sólo unos pocos bancos comerciales tienen presencia en zonas rurales y remotas, donde los problemas de conectividad limitan aún más la posibilidad de realizar y recibir pagos digitales. Los modelos bancarios basados en agentes para llegar a segmentos desatendidos en esas áreas no se utilizan ampliamente. La mayoría de los pagos de asistencia social no se desembolsan digitalmente en cuentas de transacciones. Las soluciones de aceptación de pagos electrónicos de bajo costo aún no se han adoptado ampliamente.

**11. Las recientes innovaciones tecnológicas, amplificadas por los cambios de comportamiento durante la pandemia de COVID-19, han impulsado el uso de servicios financieros móviles y digitales.** Hasta hace poco, los bancos panameños no habían ofrecido productos que abordaran específicamente la inclusión financiera. Eso cambió con el lanzamiento de productos de cuentas digitales que se benefician de reglas KYC simplificadas, lo que ha ayudado a ampliar el acceso a cuentas de transacciones básicas a segmentos que antes no estaban bancarizados y comenzó a reducir el uso predominante de efectivo y cheques para transacciones financieras. Si bien esto representa un avance importante hacia una inclusión financiera más generalizada, los micro y pequeños comerciantes a menudo todavía enfrentan problemas para aceptar pagos digitales, y las soluciones SFD aún tienen que expandirse a escala para servicios financieros más sofisticados.

**Figura 3. Acceso e Inclusión Financiera**

*A pesar del gran sector financiero de Panamá ...*

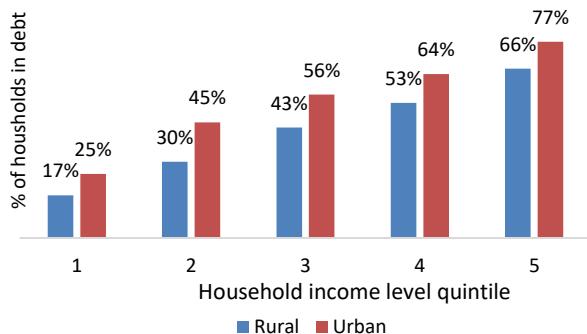
Activos del sector bancario/PIB, % (finales de 2022)



*... persisten diferencias en el acceso y uso del crédito entre grupos de ingresos, así como la división urbano-rural*

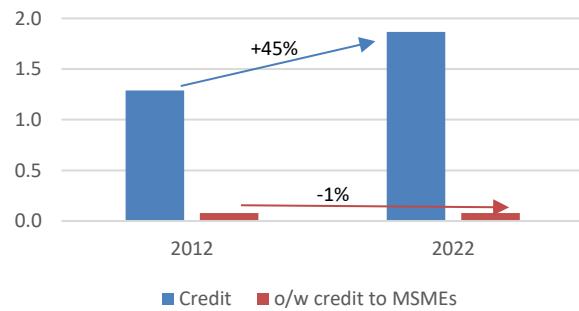
Fuentes: FMI-FSI, WEO, fuentes locales; \*a finales de 2021

Porcentaje de hogares endeudados por nivel de ingresos



*El crédito para las MIPYMES va a la zaga de otros segmentos ...*

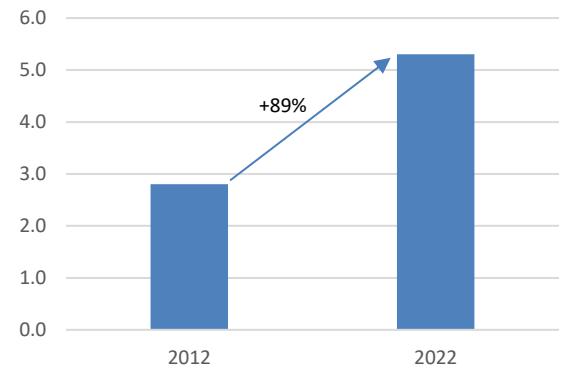
Número de préstamos a prestatarios del sector privado (mn)



Fuente: SBP

*La propiedad de cuentas aumentó durante la última década...*

Número de cuentas de depósito (mn)

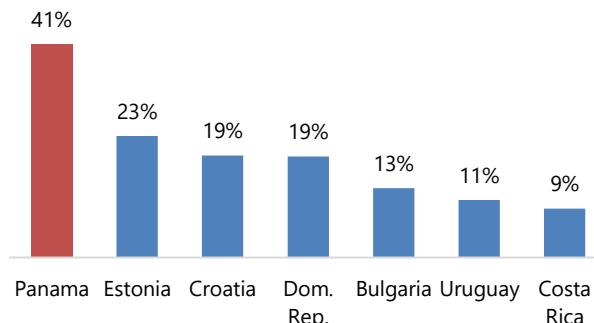


Fuente: SBP

Fuente: BID, Inclusión Financiera en Panamá (201)

*... ya que el déficit de financiación para las MIPYMES sigue siendo grande*

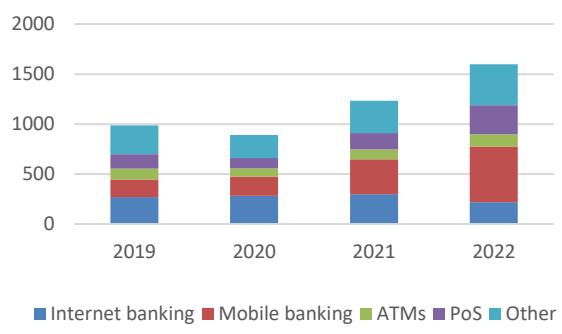
% del PIB



Fuente: Gráfico construido con datos del [SME Finance forum](#).

*... medida que la innovación tecnológica y la pandemia impulsaron el uso de la banca móvil y en línea*

Transacción bancaria por tipo (mn)



Fuente: SBP

# RIESGOS Y VULNERABILIDADES

## A. Análisis de Riesgos Sistémicos

**12. El sector bancario se ha mantenido resistente durante la pandemia de Covid-19.** Por lo general, los bancos han mantenido reservas de liquidez considerables y las autoridades han otorgado un peso significativo a la idea de que la ausencia de una red de seguridad bien definida promueve la disciplina del mercado y al mismo tiempo reduce el riesgo moral. Las reservas se mantuvieron prácticamente constantes durante la pandemia y, a finales de 2022, el índice de adecuación de capital de los bancos se situaba en el 15,3 por ciento (el requisito mínimo era del 8 por ciento). La rentabilidad se ha recuperado a niveles previos a la pandemia. Los bancos enfrentaron presiones sobre la calidad de los activos a medida que se fueron eliminando las medidas de flexibilidad regulatoria<sup>10</sup> (lo que se indica por un aumento en los préstamos de la Etapa 2), mientras que los índices de préstamos en mora se ubicaron en un nivel relativamente bajo del 2,5 por ciento del total de préstamos a fines de 2022.

**13. Los riesgos a la baja surgen de escenarios de ajuste global y recesión, o de una corrección interna de los precios de la vivienda.** Un posible endurecimiento adicional de las condiciones financieras en Estados Unidos y otros países implicaría menores entradas de capital, mayores costos de financiamiento y un crecimiento más débil del crédito del sector privado para Panamá. Se pueden esperar efectos de contagio adversos para la región si Estados Unidos sufriera una recesión. La mayor escalada de los conflictos regionales en curso -incluido el Medio Oriente- podría desencadenar una presión alcista sobre los precios del petróleo y una fuerte desaceleración del comercio, lo último de lo cual afectaría negativamente a Panamá a través de una reducción de la actividad del Canal, una caída de los ingresos por exportaciones y un aumento de los gastos de importación. Los riesgos internos, que incluyen reveses en el intercambio de información fiscal, podrían provocar daños a la reputación, reducción del financiamiento externo y del acceso a servicios financieros internacionales, mayores costos de endeudamiento y un mayor escrutinio de las entidades panameñas y las transacciones con Panamá. Además, en el futuro podrían materializarse correcciones en los precios internos de la vivienda en Panamá.

**14. Las pruebas de tensión encuentran que el sistema bancario panameño es ampliamente resiliente frente a escenarios de severa desaceleración macrofinanciera, aunque algunos bancos individuales pueden ser vulnerables.** Los coeficientes de capital de solvencia de todo el sistema se mantienen muy por encima de los mínimos regulatorios, pero algunos bancos individuales no los alcanzan, cuando se los evalúa en un escenario macrofinanciero adverso severo pero plausible. Los bancos parecen sólidos en términos de cobertura de liquidez y sólo unos pocos muestran debilidades en un hipotético escenario de estrés que implicaría graves salidas de liquidez,

---

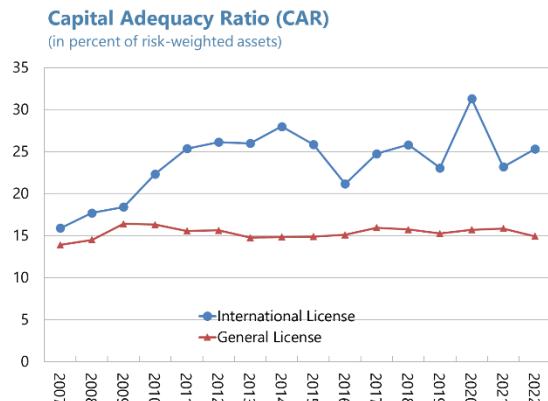
<sup>10</sup> El programa de apoyo a la pandemia de Panamá incluyó una moratoria sobre el servicio de los préstamos desde marzo de 2020 hasta junio de 2021, que alivió con éxito las presiones financieras sobre los prestatarios de los hogares. A partir de enero de 2023, todos los préstamos modificados restantes se reclasificaron según la regulación anterior a la pandemia.

por ejemplo de depósitos. El sistema (por diseño) depende en gran medida del apoyo de los bancos correspondentes extranjeros. Se considera que la necesidad de que los bancos vendan bonos mantenidos hasta el vencimiento (HtM) bajo estrés de liquidez para generar entradas de efectivo es pequeña y, por lo tanto, la retroalimentación sobre la solvencia a través de pérdidas realizadas es limitada. Esto se debe a las reservas disponibles de efectivo/reservas, líneas de crédito de bancos correspondentes extranjeros y otros activos líquidos, incluidos los bonos mantenidos en las carteras comerciales de los bancos. Los acontecimientos recientes en Panamá, relacionados con la posible interrupción o suspensión del negocio minero en Panamá, no eran conocidos ni considerados como un componente del escenario adverso en el momento en que se diseñó y realizó la evaluación de riesgos del FSAP. Sin embargo, se considera que el escenario macrofinanciero adverso considerado en el FSAP es lo suficientemente grave como para encapsular tal eventualidad, y los resultados de la prueba de resistencia bancaria en ese sentido siguen siendo informativos.

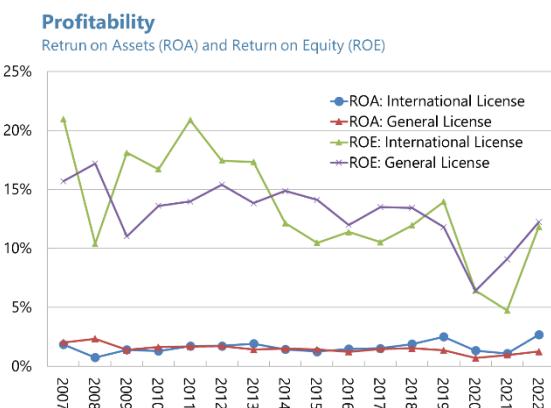
**15. Sin embargo, existen debilidades en el marco regulatorio bancario que deben abordarse.** El FSAP recomienda la introducción de un marco de colchón de capital para los bancos con actividad internacional alineado con los estándares de capital de Basilea III, incluido en particular el colchón de conservación de capital (CCB) y los recargos de capital para los bancos nacionales de importancia sistémica (D-SIB). No se espera que esto cree una presión adicional sobre el sistema bancario, ya que el análisis del riesgo sistémico apunta a dos conclusiones importantes en este contexto. En primer lugar, no se espera que la introducción gradual de un BCC cree una presión notable sobre los bancos en un escenario macroeconómico base, es decir, los coeficientes de capital de todos los bancos generalmente tenderían a aumentar y no "consumirían" el rango de protección del CCB. En segundo lugar, la supuesta introducción gradual de los recargos a los D-SIB sugiere que los D-SIB panameños tienen suficientes reservas de capital para no verse afectados negativamente. Además, cabe señalar que los bancos que obtuvieron una clasificación alta en cuanto a su impacto en el análisis de interconexión ya están designados como D-SIB.

**Figura 4. Indicadores de solidez bancaria seleccionados**

*Los ratios de capital de los bancos siguen siendo elevados ...*

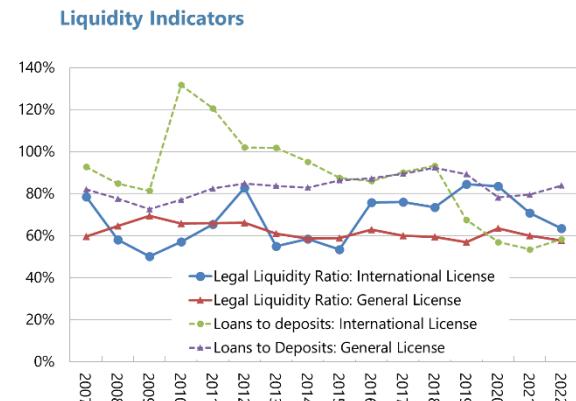


*La rentabilidad se ha recuperado de la caída pandémica y parece adecuada .*

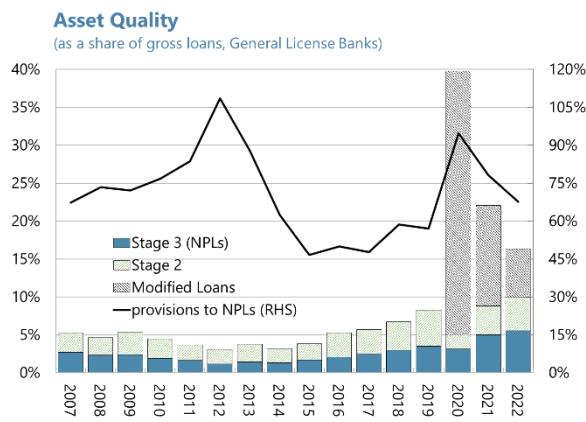


Source: SBP and IMF staff calculations.

*... los bancos parecen líquidos respaldados por una importante financiación de depósitos .<sup>11</sup>*



*La pandemia deterioró la calidad de los activos de los bancos, especialmente los de licencia general .*



## B. Riesgos de Compensación y Liquidación

**16. El papel del BNP como banco liquidador de los sistemas de pago nacionales es una fuente de riesgos para la institución y el sistema financiero en general.** Como Panamá no tiene un banco central, BNP desempeña el papel de principal banco liquidador y operador del sistema de liquidación más importante del país (cámara de compensación BNP). La liquidación final de las

<sup>11</sup> El Ratio de Liquidez Legal fija un límite mínimo semanal de cobertura de los activos líquidos admisibles sobre los depósitos netos computables en un plazo de 186 días.

posiciones netas en los sistemas de pagos minoristas<sup>12</sup> se realiza en dinero de bancos comerciales, en los libros del BNP. La gestión del riesgo de liquidación carece de sofisticación y la capacidad de los participantes para mantener posiciones deudoras netas potencialmente ilimitadas y sin garantía es motivo de preocupación. Si bien no es probable que suponga un riesgo inmediato debido a la existencia de reservas suficientes en los libros del BNP, podría crear problemas en tiempos de tensión en el mercado, ya que los procedimientos para hacer frente a las fallas de los participantes en el sistema de pagos no son claros y el La provisión de liquidez intradía (normalmente un servicio proporcionado por los bancos centrales para reducir los riesgos de liquidez en el proceso de liquidación a cambio de garantías) es limitada.<sup>13</sup> La estrecha integración entre la banca comercial de BNP y la cámara de compensación también plantea riesgos operativos y conlleva la posibilidad de que se produzcan conflictos de intereses.

**17. Para mitigar estos riesgos, se debe revisar y actualizar el marco de gestión de riesgos, y BNP debe continuar el proceso de separar sus operaciones de compensación y liquidación del brazo comercial del banco.** Se recomienda que BNP y otros operadores<sup>14</sup> garanticen la firmeza de la liquidación a través de marcos de gestión de riesgos adecuados que cumplan con los principios 3, 4, 7, 8 y 9 del PFMI. También deben instituir procedimientos claros a seguir en caso de incumplimiento del participante (en de acuerdo con el Principio 13 del PFMI). Si se liquidan más transacciones en el modo de liquidación bruta en tiempo real, se debe considerar la provisión de una línea de liquidez intradía totalmente garantizada. Los cambios en las reglas del sistema deben ir precedidos de un análisis de datos históricos y pueden beneficiarse del uso de herramientas de simulación y análisis de redes. Los mecanismos de gestión de riesgos operativos (por ejemplo, análisis de impacto empresarial, planificación de continuidad empresarial) deben probarse y revisarse sistemáticamente, teniendo en cuenta las directrices de seguridad de los terminales CPMI. Por último, si bien los recientes cambios en la estructura organizativa del BNP, que establecen un mayor grado de separación administrativa y de gestión de las operaciones de compensación y liquidación de su brazo comercial, son bienvenidos y deberían continuar. Sobre la base de la posterior autoevaluación del PFMI, las autoridades deberían determinar si este acuerdo minimiza suficientemente los riesgos que afectan a la liquidación y, si es necesario, decidir sobre cambios organizativos adicionales.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> La cámara de compensación automatizada – ACH; el sistema de pago instantáneo minorista – ACH Xpress; el esquema nacional de tarjetas de débito – Clave; y dos cámaras de compensación de cheques, así como el sistema de liquidación de valores (LATINCLEAR).

<sup>13</sup> En 2023, solo cuatro bancos han firmado acuerdos con el BNP que les proporcionan una línea de crédito intradía garantizada.

<sup>14</sup> Incluyendo Telered, un consorcio de seis bancos, que opera un sistema de procesamiento de cheques, una cámara de compensación automatizada (ACH) para créditos y débitos directos, un sistema de pago instantáneo de bajo valor, una red de cajeros automáticos locales y un sistema de tarjetas de débito, así como una cuenta -Sistema de pago de facturas a cuenta.

<sup>15</sup> Véase la Nota Explicativa del Principio 9 del PFMI (Liquidaciones monetarias): "Una forma en que una FMI podría minimizar estos riesgos es limitar sus actividades y operaciones a la compensación y liquidación y procesos estrechamente relacionados. Además, para liquidar las obligaciones de pago, la FMI podría establecerse como una

(continued)

## C. Análisis de riesgo climático

**18. Panamá está expuesta a riesgos físicos relacionados con el clima, y las inundaciones representan los mayores riesgos para el sector financiero.** Panamá es vulnerable a fenómenos climáticos extremos como huracanes, inundaciones y sequías. Si bien el país se ha librado en gran medida de los huracanes en las últimas décadas, las interrupciones en la actividad marítima en el Canal de Panamá derivadas de la prolongada sequía del verano de 2023 sirven como recordatorio de la exposición de Panamá a los peligros relacionados con el clima.<sup>16</sup> Los impactos de estos riesgos relacionados con el clima en el sector financiero han sido manejables hasta ahora, pero el aumento previsto en la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos puede poner a prueba la resiliencia en el futuro. La exposición al riesgo parece mayor para las inundaciones, ya que el área alrededor de la ciudad de Panamá es especialmente propensa a sufrir inundaciones debido al creciente cambio climático, mientras que al mismo tiempo más del 80 por ciento de los préstamos bancarios se concentran en esa área. La mayor parte de esos préstamos son para viviendas (34 por ciento), que probablemente sufrirán el mayor impacto de los daños relacionados con las inundaciones. Sin embargo, se necesita una evaluación más integral que utilice datos de exposición detallados y espacialmente granulares, ciclos de retroalimentación macroeconómica y efectos compuestos para evaluar de manera integral estos riesgos físicos.

**19. Si bien el reciente crecimiento de las emisiones amenaza el estatus de Panamá como emisor neto negativo de gases de efecto invernadero (GEI), los riesgos de transición parecen actualmente contenidos.** Panamá es actualmente uno de los tres países a nivel mundial con emisiones netas de GEI negativas, pero el reciente crecimiento de las emisiones, impulsado principalmente por el sector de energía y transporte, corre el riesgo de revertir su estado neto negativo y puede requerir la introducción gradual de políticas climáticas más estrictas. Los riesgos de transición derivados de la exposición crediticia a sectores que pueden verse más afectados por posibles cambios en las políticas climáticas nacionales parecen relativamente bajos: los préstamos al sector de servicios públicos representan el 4 por ciento y los préstamos industriales alrededor del 6 por ciento de los préstamos bancarios.<sup>17</sup> Sin embargo, si se aplican políticas climáticas También se centraría en el sector inmobiliario, la exposición del sector bancario a posibles riesgos de transición –por ejemplo, por el requisito de implementar costosas medidas de eficiencia energética para los edificios– podría aumentar significativamente debido a la gran proporción de préstamos de bienes raíces (34 por ciento) y construcción (8 por ciento). Los bancos individuales también podrían verse afectados si tienen una exposición significativa a sectores con alto contenido de carbono o están sujetos a riesgos de derrame climático derivados de la implementación de políticas climáticas en

---

institución financiera supervisada con fines especiales y limitar la provisión de cuentas de efectivo únicamente a los participantes”.

<sup>16</sup> Además de estos riesgos agudos, riesgos más crónicos y de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar, son una amenaza significativa, especialmente a lo largo de sus regiones costeras e islas, y la escasez de agua se está volviendo cada vez más problemática en ciertas regiones.

<sup>17</sup> Cabe señalar que la información sobre los perfiles de emisiones de esos préstamos industriales es actualmente limitada.

jurisdicciones extranjeras, dado que los bancos panameños realizan aproximadamente el 40 por ciento de sus actividades de préstamo e inversión en el extranjero.

## SUPERVISIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

**20. Panamá logró avances importantes en el fortalecimiento de la supervisión financiera desde el último PESF, pero persisten brechas.** La *Superintendencia de Bancos de Panamá* (SBP) actualizó el marco regulatorio y de supervisión del sector bancario y fortaleció su conjunto de herramientas macroprudenciales. Sin embargo, como se describe a continuación, persisten algunas brechas y abordarlas es importante para mejorar aún más la capacidad de la SBP para garantizar la seguridad y solidez del sector bancario de Panamá. Los avances han sido más limitados en la supervisión de los sistemas de pago, donde la continua ausencia de un marco legal plantea riesgos importantes e impide mejoras en la eficiencia y el funcionamiento del mercado. Al mismo tiempo, los riesgos emergentes vinculados al cambio climático requieren una mayor supervisión supervisora para garantizar que no afecten la estabilidad financiera en el futuro.

### Cuadro 1: Arquitectura de supervisión

**La arquitectura de supervisión y regulación del sistema financiero panameño está compuesta por tres órganos de supervisión y un consejo coordinador.** La *Superintendencia de Bancos de Panamá* (SBP) es el ente regulador y supervisor de los bancos y grupos bancarios autorizados para operar en el mercado panameño. La SBP lleva a cabo una supervisión macroprudencial y microprudencial de los bancos y alberga la *Dirección para la Prevención y el Control de Operaciones Ilícitas*, que se encarga de la supervisión ALD/CFT de los bancos y las instituciones financieras no bancarias. También es responsable de la protección del consumidor financiero en el sector bancario. La *Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá* (SMV) es responsable de regular y supervisar a los emisores del mercado de capitales, compañías de inversión, intermediarios y otros participantes del mercado. Las actividades relacionadas con los seguros están reguladas y supervisadas por la *Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá* (SSRP). La coordinación interinstitucional es facilitada por el *Consejo de Coordinación Financiera* (CCF), en el que están representadas todas las superintendencias sectoriales.<sup>18</sup> La CCF está presidida por el Superintendente de la SBP y se reúne cada dos meses. Una entidad supervisora relevante adicional –fuera del sector financiero central– es la *Superintendencia de Sujetos no Financieros* (SSNF), que supervisa el cumplimiento de las obligaciones ALD/CFT de las instituciones no financieras (en particular, los agentes residentes).

### A. Regulación y Supervisión Bancaria

**21. La SBP ha logrado avances significativos en la actualización de su marco regulatorio y de supervisión.** Ha adoptado elementos clave de la agenda de reforma regulatoria internacional, incluso a través de una alineación significativa con Basilea III y la implementación de IFRS9, y ha

<sup>18</sup> El CCF también incluye representantes del *Instituto Autónomo Cooperativo Panameño* (IPACOOP) y del *Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos* (SIACAP).

## PANAMA

introducido nuevas regulaciones integrales en las áreas de gobierno corporativo y gestión de riesgos.

**22. Se necesitan reformas para salvaguardar la autonomía de la SBP y garantizar que sus objetivos se centren en la seguridad y solidez del sistema bancario.** La Ley Bancaria estableció a la SBP con personalidad jurídica plena como organismo autónomo del gobierno, incluyendo independencia administrativa, presupuestaria y financiera. Sin embargo, las sucesivas Leyes de Presupuesto aprobadas desde 2019 han requerido que la SBP busque aprobación previa y obtenga verificación y registro presupuestario de las instituciones pertinentes para todas las decisiones de contratación y otros recursos humanos que tengan un impacto presupuestario. Como resultado, la SBP tiene actualmente 96 vacantes. La actual Ley de Presupuesto debería modificarse para restaurar la independencia de acción de la SBP con respecto a todas las cuestiones presupuestarias, y las futuras Leyes de Presupuesto deberían mantener esta autonomía. La Ley Bancaria establece cuatro objetivos para la SBP, dos de los cuales (a saber, salvaguardar la solidez y eficiencia del sistema bancario y fomentar la República de Panamá como sector financiero internacional) tienen el potencial de entrar en conflicto entre sí. El objetivo principal de la SBP debería ser salvaguardar la solidez del sistema bancario, y los tres objetivos restantes deberían estar subordinados a este objetivo.

**23. La supervisión del sector bancario por parte de la SBP está en general en línea con los Principios Básicos de Basilea, pero existen deficiencias materiales en algunas áreas del marco regulatorio.** No existe ningún requisito en la ley o en los reglamentos para que los bancos o grupos bancarios notifiquen a la SBP sobre cualquier adquisición o inversión inferior al 25 por ciento de su capital. La falta de dicha notificación obstaculiza la capacidad de la SBP para evaluar los riesgos que las adquisiciones de actividades no bancarias pueden representar para un grupo bancario. No existe ninguna regulación para evaluar el riesgo de tasa de interés en la cartera bancaria (IRRBB), y el índice de cobertura de liquidez (LCR) se calcula y reporta únicamente de forma individual, no para todo el grupo. Esto significa que la SBP no tiene una visión consolidada de la liquidez. De manera similar, el marco de la SBP para el riesgo de concentración crediticia y los límites a grandes exposiciones no se aplica a todas las fuentes importantes de riesgo de concentración. La gestión de riesgos mejoraría si se introdujera un requisito formal de pruebas de resistencia en todos los riesgos importantes.

**24. El marco de capital está en gran medida alineado con el Acuerdo de Basilea III, pero los bancos con actividad internacional no cumplen con los estándares de Basilea III.** La SBP ha desarrollado e implementado un marco de supervisión D-SIB donde se aplica una supervisión mejorada a este grupo de bancos, pero no se ha implementado un colchón de riesgo sistémico. Una desviación del Marco de Capital de Basilea es que no se ha implementado ningún marco formal de colchón (como el previsto por Basilea III, como el colchón de conservación de capital y el colchón anticíclico). Se justifica la adición de un marco de protección formal para permitir un proceso estructurado para estandarizar las respuestas al deterioro del capital.

**25. El marco de supervisión de la SBP proporciona una metodología eficaz para identificar los riesgos que corren los bancos en el momento de la evaluación, pero en la metodología se**

**debe poner mayor énfasis en los elementos prospectivos de los perfiles de riesgo de los bancos individuales y de los grupos bancarios.** Aunque los bancos deben realizar periódicamente pruebas de tensión de sus requisitos de suficiencia de capital, este proceso no está integrado sistemáticamente en el marco. No se ha fijado un calendario para la implementación de un Proceso de Evaluación de la Adecuación del Capital Interno (ICAAP). Además, el marco de supervisión debe incorporar un compromiso regular con los miembros de la Junta y los jefes de funciones de control clave.

## B. Marco Macroprudencial

**26. El marco y el conjunto de herramientas macroprudenciales se han fortalecido significativamente y cumplen en términos generales con los principios de buen diseño, en particular para el sector bancario.** La SBP tiene procesos de monitoreo de riesgos sistémicos bien desarrollados, capacidad adecuada para llevar a cabo políticas macroprudenciales y amplios poderes para aplicar herramientas de políticas y recopilar información. Recientemente estableció un comité de política macroprudencial específico, actualizó su proceso de toma de decisiones y redactó una estrategia de política macroprudencial. Sus principales herramientas de política incluyen límites a las ratios de apalancamiento, aprovisionamiento dinámico y requisitos de aprovisionamiento específicos y ad hoc. Las opiniones de la SBP sobre los riesgos y vulnerabilidades sistémicos están bien articuladas y se comunican públicamente periódicamente sobre cuestiones macroprudenciales, en particular en su Informe de Estabilidad Financiera (IEF) semestral.

**27. Para lograr mayores avances se requiere la introducción de herramientas de política macroprudencial adicionales.** La SBP debería establecer herramientas macroprudenciales adicionales basadas en los prestatarios, como límites a los préstamos hipotecarios-valores (LTV) o a las relaciones deuda-ingresos (DTI) y servicio de la deuda-ingresos (DSTI) para limitar la acumulación de vulnerabilidades en el sector de los hogares. Además, la SBP podría considerar aplicarlos a las carteras de préstamos corporativos no financieros.<sup>19</sup> La SBP también debería seguir acumulando experiencia en la evaluación de los efectos de sus medidas políticas, seguir desarrollando sus modelos de pruebas de tensión y cerrar las lagunas de datos restantes.

**28. El CCF puede fortalecerse mediante esfuerzos y recursos adicionales para desarrollar aún más las capacidades de todos sus miembros y asignar un papel al MEF.** El Consejo de Coordinación Financiera (CCF) se está desarrollando como un foro para el análisis de la estabilidad financiera de todo el sistema y políticas macroprudenciales coordinadas. Sin embargo, se necesitan esfuerzos y recursos significativos para seguir desarrollando las capacidades de todos los miembros del CCF. La SBP también debería utilizar los aportes de los miembros del CCF para ampliar el alcance del IEF a todo el sistema financiero. También vale la pena considerar un papel para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la CCF. Establecer un papel para el MEF en el CCF puede ser útil cuando se necesitan cambios en la legislación para ampliar el conjunto de herramientas

---

<sup>19</sup> This is less frequently done, due to difficulties with defining various relevant risk metrics for corporates, such as income and others; commercial real estate lending portfolios represent the most feasible application thus far, for considering loan-to-value caps, for example.

macroprudenciales o el perímetro regulatorio o cuando se necesita la cooperación de la autoridad fiscal para mitigar el riesgo sistémico. Al mismo tiempo, debe salvaguardarse la independencia y autonomía de las agencias participantes.

## C. Regulación y Supervisión de Sistemas de Pago

### 29. No existe ningún mandato legal para regular y supervisar el sistema de pagos nacional.

Varias leyes y reglamentos existentes contienen disposiciones que hacen referencia a algunos aspectos de los sistemas de pago.<sup>20</sup> Sin embargo, estas disposiciones dispersas son vagas y, como resultado, los participantes en el mercado siguen confundidos y los procesos de concesión de licencias son opacos. Actualmente, ninguna agencia es responsable de la supervisión de los sistemas de pago, entendida como la promoción de *"objetivos de seguridad y eficiencia... mediante el seguimiento de pagos, compensación, liquidación y acuerdos relacionados existentes y planificados, evaluándolos con respecto a estos objetivos y, cuando sea necesario, induciendo cambios."*<sup>21</sup>

### 30. En ausencia de un banco central, la SBP parece estar mejor posicionada para convertirse en el regulador y supervisor del sistema de pagos nacional, y en la autoridad que otorga licencias a los proveedores de servicios de pago.

En la mayoría de las jurisdicciones, los sistemas de pago están regulados y supervisados por los bancos centrales, pero los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero (PFMI) permiten que la regulación, supervisión y supervisión de los sistemas de pago también sean realizadas por *"n regulador del mercado u otra autoridad relevante"*.<sup>22</sup> Es fundamental que la institución encargada de la supervisión del sistema de pagos cumpla su mandato con independencia y de manera coherente en los diferentes sistemas y proveedores, evitando conflictos de intereses. Por ese motivo, no es deseable que esta función la realice un operador de sistema de pago, como el BNP. La separación organizacional entre la supervisión del sistema de pago y las operaciones del sistema de pago también está respaldada por estándares internacionales aplicables. Como autoridad supervisora, la SBP podrá aprovechar su experiencia como regulador bancario y los datos recopilados en el curso de la supervisión bancaria para evaluar y gestionar los impactos sistémicos de los riesgos derivados de los sistemas de pago y las infraestructuras de mercado. Asumir el papel de regulador y supervisor del sistema de pagos nacional podría justificar una ampliación del objetivo de la SBP, pero la "seguridad y solidez" debería seguir siendo el objetivo principal.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Ley 81 de 31 de diciembre de 2009 regula algunos aspectos de la emisión de tarjetas de crédito; la Ley 48 de 23 de junio de 2003 obliga al MICI a otorgar licencias y supervisar a los proveedores de servicios de remesas; la Ley Orgánica del BNP le confiere la responsabilidad de operar una cámara de compensación, mientras que la Ley 23 de 27 de abril de 2015, si bien se centra en cuestiones ALA/CFT, utiliza una serie de términos del ámbito de los sistemas de pagos y liquidación, aunque sin definirlos adecuadamente .

<sup>21</sup> CPMI (2005). *Supervisión del banco central de los sistemas de pago y liquidación*. Banco de Pagos Internacionales: Basilea.

<sup>22</sup> Consulte las Responsabilidades A-E que forman parte de los Principios para las infraestructuras del mercado financiero (PFMI) de CPMI e IOSCO ([https://www.bis.org/cpmi/info\\_pfmi.htm](https://www.bis.org/cpmi/info_pfmi.htm)), que está reconocido por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) como uno de los 12 estándares clave ([https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/about-the-compendium-of-standards/key\\_standards/](https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/about-the-compendium-of-standards/key_standards/)) de sistemas financieros sólidos.

**31. El MEF, junto con la SBP, debería facilitar la adopción urgente de una ley sobre sistemas y servicios de pago.**<sup>23</sup> La promulgación de una ley de este tipo ya fue recomendada en el FSAP anterior y el rápido crecimiento de la industria de pagos digitales hace que su adopción sea aún más crítica. La ley debe incluir (i) un mandato claro para que la SBP regule, supervise y fiscalice el sistema de pagos nacional, garantizando su seguridad y eficiencia; (ii) un mandato claro para que la SBP actúe como autoridad otorgante de licencias, supervisor y regulador para los proveedores de servicios de pago, incluidos los proveedores de servicios de remesas y los emisores de dinero electrónico; (iii) una base jurídica bien fundada, clara, transparente y ejecutable para la compensación multilateral, la firmeza de la liquidación, la exclusión de la garantía de la quiebra, la protección de los fondos de los consumidores de dinero electrónico y otros conceptos legales clave relacionados con el pago y la liquidación; (iv) reconocimiento de la prestación no bancaria de servicios de pago, que garantiza la igualdad de condiciones respaldada por un enfoque basado en el riesgo; (v) inclusión del fomento de la competencia y la protección del consumidor financiero entre los mandatos de la SBP (mientras, en línea con las recomendaciones del FSAP, se mantiene la estabilidad financiera como su objetivo principal); (vi) derogar o modificar leyes más antiguas.

**32. Tras la promulgación de la nueva ley sobre sistemas y servicios de pago, la SBP debería desarrollar un marco de políticas de supervisión que refleje el nuevo mandato y desarrollar la capacidad pertinente.** El marco debe abarcar los sistemas y servicios de pago, incluidos los servicios de pago digitales innovadores, y debe ser explícito sobre los objetivos, el alcance, las normas aplicables y los requisitos de presentación de informes para la supervisión de los pagos.<sup>24</sup> La SBP también debería considerar desarrollar un plan de desarrollo de capacidades para su personal en materia de supervisión de pagos para garantizar una implementación efectiva tras la promulgación de la nueva ley.

## D. Regulación y Supervisión Climática

**33. La supervisión de los riesgos relacionados con el clima se encuentra en sus primeras etapas y las autoridades deberían enfatizar la recopilación de datos, el desarrollo de capacidades y la coordinación.** Las iniciativas relacionadas con el clima entre las autoridades y el sector financiero se han centrado hasta ahora en cuestiones de finanzas sostenibles y ESG con poco énfasis en los riesgos. Las instituciones financieras apenas están comenzando a evaluar los riesgos climáticos<sup>25</sup> y hasta la fecha no se ha realizado ninguna evaluación de riesgos climáticos en todo el sistema. Para comprender mejor los riesgos relacionados con el clima, se recomienda que las superintendencias –en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente (MiAmbiente) y actores privados– comiencen a recopilar datos más granulares sobre la ubicación y el perfil de emisiones de los activos, así como sobre posibles impactos climáticos. Se necesitan medidas concretas para mejorar la capacidad interna y el conocimiento sobre los riesgos relacionados con el clima. Esto

---

<sup>23</sup> La SBP ya ha estado trabajando con aportes técnicos del BID en un proyecto de ley que cumple con la mayoría de estos requisitos. Este borrador ha sido puesto a disposición de los bancos panameños para consulta.

<sup>24</sup> Consulte la Responsabilidad A de los PFMI de CPMI y IOSCO (2012).

<sup>25</sup> Como también lo confirma una reciente encuesta realizada por la SBP entre sus bancos supervisados.

## PANAMA

requiere recursos adecuados y una mejor coordinación entre las partes interesadas pertinentes. Las autoridades también pueden involucrar socios externos y plataformas internacionales, como unirse a la Red para Ecologizar el Sistema Financiero (NGFS) e invertir en programas de capacitación especializados para miembros del personal.

**34. Una evaluación de los riesgos climáticos a nivel de todo el sistema puede ayudar a fundamentar el desarrollo de más orientaciones y expectativas de supervisión.** Un ejercicio de exposición de arriba hacia abajo para evaluar las vulnerabilidades del sector financiero a los riesgos climáticos puede ayudar a obtener una visión más granular de los impactos potenciales de los riesgos climáticos y a identificar las instituciones financieras que requieren una supervisión más estrecha de la gestión de los riesgos climáticos. Un enfoque de este tipo basado en el riesgo ayudaría a las autoridades a desarrollar directrices de supervisión y expectativas más concretas sobre gobernanza, gestión de riesgos, análisis de escenarios, evaluación de vulnerabilidad y divulgación de riesgos climáticos.

## GESTIÓN DE CRISIS Y REDES DE SEGURIDAD FINANCIERA

**35. En Panamá no se han establecido pilares institucionales clave de una red de seguridad financiera.** Si bien los bancos estatales se benefician de una garantía gubernamental explícita, Panamá no posee un sistema de seguro de depósitos (DIS), un prestamista de último recurso (LORL) o un mecanismo de asistencia de liquidez de emergencia (ELA) para preservar la estabilidad financiera. Panamá, como economía totalmente dolarizada y sin banco central, enfrenta limitaciones en el desarrollo de componentes clave de la red de seguridad financiera que será necesario superar.

**36. La SBP ha redactado legislación para fortalecer el marco de resolución bancaria y mejorar el cumplimiento de las normas internacionales.** La legislación tiene como objetivo abordar las brechas identificadas y acelerar el proceso de resolución. El proyecto de ley ha sido presentado al MEF y continúa bajo deliberación. En caso de que la legislación sea aprobada por la Asamblea Nacional, este marco anulará el marco legal existente sobre resolución bancaria en Panamá.

**37. La adopción de la legislación de reforma es alentadora y debería acelerarse; Se debe revisar la legislación propuesta, colmar las lagunas restantes y abordar los desafíos de implementación.** El actual proyecto de reforma debe revisarse intensamente no sólo en comparación con las KA, sino también con un enfoque detallado en la implementación de nuevas herramientas de resolución en el contexto de los sistemas bancario, financiero, legal y judicial panameño. Las nuevas herramientas de resolución que se adoptarán, como los bancos puente y las herramientas de resolución de "bail-in", requieren el establecimiento de mecanismos para recapitalizar y financiar al banco en quiebra durante la resolución. Las herramientas de resolución requieren la existencia de una capacidad adecuada de absorción de pérdidas en los bancos pertinentes para funcionar con eficacia; y, por tanto, es necesario establecer requisitos mínimos para

los niveles de capital que absorban las pérdidas. Las herramientas también requieren la capacidad de proporcionar liquidez adecuada durante el período de resolución; y, por lo tanto, los planes de resolución deberán abordar la capacidad de los bancos para autofinanciarse y también se debe considerar un mecanismo de respaldo público temporal de financiamiento. Se deberían exigir planes de recuperación a todos los bancos (con requisitos personalizados para los bancos con licencia internacional).

**38. Los poderes de resolución y los mecanismos de coordinación deberían extenderse adecuadamente a todos los conglomerados financieros complejos y grupos bancarios transfronterizos.** Los D-SIB panameños y los grupos bancarios regionales pueden tener estructuras operativas, organizativas y de propiedad intersectorial que presentan interconexiones y dependencias financieras y operativas complejas. Las entidades financieras no bancarias están sujetas a marcos regulatorios y de resolución distintos. Estas entidades operativas importantes, que pueden incluir entidades no bancarias o no financieras, deberán resolverse de manera que garanticen la continuidad de las funciones críticas y minimicen el impacto en la estabilidad financiera. Deben establecerse plenamente los poderes, funciones y responsabilidades de las autoridades de resolución, así como los mecanismos de coordinación.

**39. Debería establecerse un sistema explícito de seguro de depósitos financiado por la industria como elemento clave de una red de seguridad eficaz para el sector financiero en Panamá.** Tras la adopción de las reformas antes mencionadas del marco de resolución bancaria, debería establecerse un DIS explícito financiado por la industria. Su diseño debe considerar de manera integral los principios internacionales y adaptar un marco efectivo para Panamá. La adopción de un DIS facilitaría el pago más rápido de los reclamos de depósitos y serviría para facilitar el uso de nuevas herramientas de resolución previstas para su adopción en Panamá. Las preocupaciones sobre el riesgo moral pueden abordarse mediante un diseño DIS eficaz.<sup>26</sup> Tras la adopción del DIS, debería eliminarse la garantía estatal explícita para los bancos estatales.

**40. En ausencia de un banco central, Panamá debería explorar mecanismos alternativos para implementar un mecanismo LOLR.** El mecanismo de julio de 2020 establecido para abordar posibles tensiones de liquidez en los bancos como resultado de la pandemia es temporal y se accede a él a través de un banco comercial, el BNP. Dados los importantes riesgos de estigma que surgirían si un banco comercial proporcionara apoyo de liquidez, una autoridad pública debería asumir la función LOLR. Cualquier mecanismo LOLR debería diseñarse teniendo en cuenta el hecho de que Panamá no tiene soberanía monetaria (es decir, no tiene moneda propia) y, por lo tanto, depende de bancos corresponsales extranjeros y otras fuentes extranjeras de financiación en dólares estadounidenses.

**41. Las autoridades deberían aprovechar los esfuerzos nacionales y regionales actuales y desarrollar sus mecanismos de coordinación y comunicación internos, interinstitucionales y transfronterizos para la resolución bancaria y la gestión de crisis.** Las autoridades necesitarán,

---

<sup>26</sup> La proporción de depósitos extranjeros en el total de los bancos de GL ascendió al 28 por ciento a finales de 2022.

## PANAMA

como mínimo, desarrollar planes internos de gestión de crisis, desarrollar planes de resolución específicos para cada empresa y trabajar para establecer un memorando de entendimiento específico de la institución que establezca las expectativas de coordinación e intercambio de información sobre gestión y resolución de crisis para los D-SIB y bancos regionales.

### Cuadro 2. Banco Nacional de Panamá— Una institución financiera única

**Las múltiples funciones del BNP como cuasi banco central, banco comercial estatal, operador de sistemas de pago<sup>27</sup>, y LOLR le otorgan un estatus único dentro del sector financiero de Panamá.<sup>28</sup>**

**Las reformas recomendadas a la red de seguridad financiera de Panamá (establecimiento de un DIS y mecanismos alternativos para crear un mecanismo LOLR) impactarían al BNP.** Una vez que exista un DIS, debería eliminarse la garantía estatal explícita para los bancos estatales como el BNP. Mientras tanto, debería cambiarse el papel del BNP como operador de la línea de liquidez establecida en julio de 2020. Dados los importantes riesgos de estigma que surgirían si un banco comercial proporcionara apoyo de liquidez, esto probablemente requeriría que una autoridad pública asumiera la función LOLR.

**El BNP también se vería afectado por las reformas recomendadas para los sistemas de pago.** El FSAP recomienda que el BNP, en su papel de operador de la cámara de compensación, fortalezca los marcos de gestión del riesgo de liquidación e instituya procedimientos claros de acuerdo con los resultados de las autoevaluaciones de los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero (PFMI) que el banco ha estado realizando. La actual separación operativa de las operaciones de compensación y liquidación del BNP de su brazo comercial es bienvenida y debería continuar, ya que reduce cualquier percepción de conflictos de intereses. En cuanto a la supervisión de los sistemas de pago, el FSAP recomienda que esta función la asuma la SBP, ya que no es deseable que esta función la realice un operador de sistemas de pago, como el BNP.

**Dadas las múltiples dimensiones a través de las cuales el BNP afecta al sector financiero en Panamá y su importancia como fuente potencial y conducto de riesgo, las autoridades deben priorizar las recomendaciones relevantes que surjan del FSAP y abordarlas de manera holística.** Si bien la SBP incorpora la naturaleza única y la importancia del BNP en su supervisión basada en riesgos, la resiliencia del sector financiero de Panamá mejoraría a través de las reformas expuestas anteriormente.

## INTEGRIDAD FINANCIERA

**42. Su economía dolarizada, la naturaleza abierta de su sector financiero y la disponibilidad de una amplia gama de servicios corporativos, y su condición de centro financiero regional y políticamente estable hacen que Panamá sea vulnerable a las amenazas de lavado de dinero extranjero.** Las personas jurídicas y las estructuras jurídicas establecidas en

<sup>27</sup> Varios bancos comerciales actúan globalmente como instituciones de liquidación para uno o más sistemas de pago, especialmente cuando dichos sistemas de pago procesan transacciones en moneda extranjera, pero es mucho más raro que los bancos comerciales sean también operadores de esos sistemas.

<sup>28</sup> Las observaciones en este cuadro se limitan al papel del BNP en los sistemas de pagos y a las redes de seguridad financiera. El FSAP no realizó una evaluación en profundidad de otros aspectos relacionados con el BNP.

Panamá corre especial riesgo de ser utilizadas indebidamente para ocultar el origen, el beneficiario final o el propósito de los flujos financieros ilícitos. El sector empresarial de Panamá está dominado por corporaciones, seguidas por fundaciones de interés privado, fideicomisos y compañías de responsabilidad limitada.

**43. Panamá ha luchado por alinear su régimen de lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (AML/CFT) con los estándares internacionales, lo que ha resultado en períodos en los que estuvo en la “lista gris”<sup>29</sup> por parte del organismo que establece los estándares internacionales, El Grupo de Acción Financiera (GAFI).** El régimen ALD/CFT de Panamá fue evaluado por última vez según los estándares del GAFI en 2017 y se encontró que tenía deficiencias estratégicas, en particular en la prevención del uso indebido de personas y estructuras jurídicas con fines de lavado de dinero. Como resultado, Panamá fue incluida en la lista gris del GAFI en junio de 2019, momento en el que adoptó un Plan de Acción para abordar las deficiencias. En la Plenaria del GAFI de octubre de 2023<sup>30</sup>, el GAFI concluyó que todos los puntos del Plan de Acción habían sido tratados y decidió eliminar a Panamá de su lista gris.

**44. Mejorar la transparencia de las personas y estructuras jurídicas establecidas en Panamá ha sido una de las principales prioridades para el país y sigue siendo objeto de reformas en curso.** Las reformas clave adoptadas por las autoridades incluyen el establecimiento de un registro de beneficiarios reales, el *Registro Único de Beneficiarios Finales* (RUBF), un depósito central de información sobre beneficiarios reales de personas jurídicas recopilada por sus agentes residentes (que deben ser abogados) y la creación de una autoridad independiente para supervisar las entidades obligadas no financieras, en particular los agentes residentes, la *Superintendencia de Sujetos No Financieros* (SSNF), que también administra el RUBF.

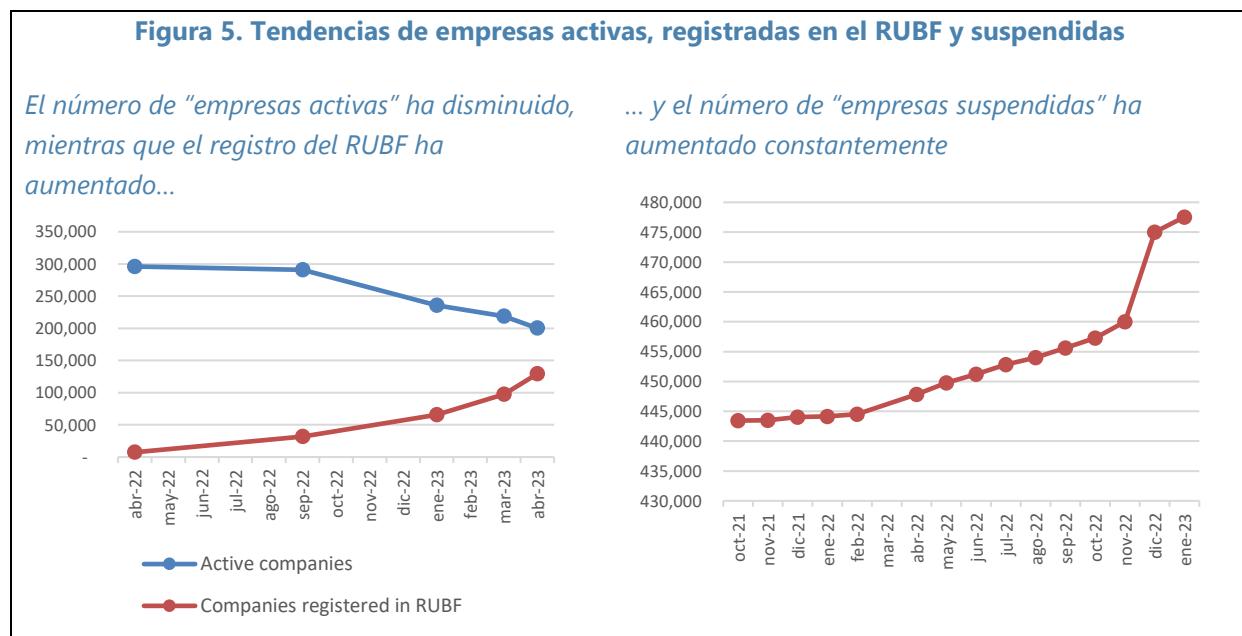
**45. Si bien la implementación del RUBF es un importante paso adelante, se debe considerar la posibilidad de ampliar el alcance y el uso del registro para garantizar que continúe alineado con el panorama de riesgos en evolución.** El RUBF se lanzó formalmente en abril de 2022. Si bien su implementación fue inicialmente lenta, desde entonces se ha acelerado luego de esfuerzos de divulgación a gran escala para promover el registro, más recientemente luego de una campaña de inscripción de dos meses que tuvo lugar en marzo y abril de 2023. Acceso a el RUBF ha sido restringido a “autoridades competentes” y el registro sólo se puede consultar a través del nombre de la persona jurídica o número de registro (folio). Las autoridades deberían considerar permitir búsquedas de otros puntos de datos (por ejemplo, nombre del beneficiario final), lo que mejoraría la utilidad del RUBF para fines de investigación y cooperación internacional. A medida que el sector empresarial evoluciona, especialmente en respuesta a estas reformas, el alcance del RUBF debería reconsiderarse periódicamente para reflejar la evolución de los riesgos.

---

<sup>29</sup> La lista gris del GAFI identifica jurisdicciones bajo mayor monitoreo que están trabajando activamente con el GAFI para abordar las deficiencias estratégicas en sus regímenes ALD/CFT mediante la implementación de un plan de acción con plazos determinados.

<sup>30</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2023.html>

**46. Como resultado de esfuerzos concertados para “limpiar” el registro público, Panamá tiene actualmente un gran número de personas jurídicas suspendidas—cerca de medio millón—que requieren un camino hacia la disolución.** En los últimos cinco años, ha habido una reducción dramática de personas jurídicas con *inscripción activa* en el registro público y un aumento significativo concomitante de empresas *suspendidas*<sup>31</sup>. Desde 2016, las autoridades competentes han hecho un esfuerzo continuo para “limpiar” el registro público mediante la suspensión de personas jurídicas que no pagaron su tasa de registro anual, no nombraron un agente residente o no cumplieron con obligaciones para las cuales la suspensión era una sanción. Si bien existe una presunción legal de que las empresas suspendidas se disolverán después de un año (a menos que se reactiven), en la práctica esto no sucede. Se debería llegar a un acuerdo para disolver y desmantelar las empresas suspendidas que hayan superado el plazo de reactivación.



Fuente: RUBF

**47. En el mediano plazo, se debe monitorear de cerca la evolución del panorama corporativo en Panamá y se deben actualizar las evaluaciones de riesgos para reflejar los modelos de negocios emergentes y las exposiciones potenciales a nuevas amenazas y vulnerabilidades.** La evidencia anecdótica sugiere que algunas firmas de abogados redujeron significativamente sus carteras de personas jurídicas constituidas en Panamá, mientras que los clientes existentes y potenciales eligen tener personas jurídicas constituidas en otras jurisdicciones. Algunas firmas de abogados ahora parecen tener carteras más grandes de personas jurídicas constituidas en el extranjero que las constituidas en Panamá. Los riesgos asociados aún no están

<sup>31</sup> Las sociedades suspendidas ya no podrán iniciar procedimientos judiciales, realizar negocios, disponer de sus activos, hacer reclamaciones o ejercer derechos, ni realizar cualquier acción corporativa vinculante para la persona jurídica.

claros, pero la SSNF, como supervisor, debe recopilar información, evaluar este riesgo y adoptar controles apropiados y proporcionados en consecuencia.

**48. A pesar de los controles adoptados para evitar el uso indebido de acuerdos nominales y acciones al portador, se debe hacer más de acuerdo con los estándares del GAFI, revisados en marzo de 2022.** Si bien los riesgos relacionados con las acciones al portador emitidas por corporaciones se han reducido en su mayoría mediante requisitos de custodia, las corporaciones aún pueden emitir nuevas acciones al portador. Para eliminar todo riesgo y en cumplimiento de la Recomendación 24 del GAFI, Panamá debería garantizar que las corporaciones ya no puedan emitir acciones al portador y exigir a los custodios que conserven información sobre el beneficiario real.

**49. Las autoridades deben evaluar los riesgos que surgen de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y regular y supervisar estas instituciones en consecuencia, de acuerdo con la Recomendación 15 del GAFI y las mejores prácticas internacionales.** La evidencia anecdótica sugiere un volumen muy limitado de transacciones digitales que involucran activos virtuales dentro de un entorno de igual a igual en este momento. Sin embargo, considerando el dinámico sector financiero de Panamá, existe la necesidad de realizar evaluaciones de riesgo sectoriales de los VASP y, sobre la base de las cuales, identificar medidas para prevenir y mitigar estos riesgos, incluso proporcionando un marco sólido para otorgar licencias y regular los PSAV.<sup>32</sup>

## PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO FINANCIERO

### A. Servicios financieros digitales y aumento del acceso a los servicios financieros

**50. El sector bancario en Panamá ha emprendido varias iniciativas para mejorar el acceso y el uso de SFD, pero el vacío legal impide seguir avanzando.** La digitalización ha sido una prioridad para el sector financiero en los últimos años, con un mayor enfoque en productos innovadores, como aquellos que facilitan pagos más rápidos de persona a persona. Esto ha llevado a la eliminación gradual del uso de cheques, mejoras en la compensación de pagos, nuevas ofertas de productos en forma de billeteras electrónicas, el surgimiento de cuentas básicas con apertura remota de cuentas y la habilitación de pagos digitales para varios casos de uso que son importantes desde una perspectiva de inclusión financiera, incluidos salarios, pensiones y pagos de asistencia social. Si bien la propiedad de cuentas y el uso de pagos digitales han aumentado recientemente, especialmente durante la pandemia de COVID-19, la falta de un marco legal para los sistemas y servicios de pago ha estado impidiendo mayores reformas y crecimiento en el sector, restringiendo las oportunidades de innovación, competencia y variedad de productos, lo que a su vez conduciría a

---

<sup>32</sup> De conformidad y según lo establecido por los principios legales y el proceso legislativo de la República de Panamá.

la inclusión financiera. Estos desafíos también han obstaculizado el desarrollo de un vibrante sector fintech, que sigue siendo pequeño en comparación con otros países de la región.

**51. Para permitir aún más el potencial de los SFD para mejorar el acceso y el uso de los servicios financieros en un entorno seguro y competitivo, la SBP debe garantizar la emisión oportuna de regulaciones secundarias.** Las consideraciones clave a este respecto incluyen garantizar la competencia, la colaboración, la estandarización y la innovación, y al mismo tiempo gestionar y mitigar los riesgos y proteger los intereses de los clientes. Además de la integridad financiera y la protección del consumidor financiero, estas regulaciones deben estar en línea con los principios de neutralidad regulatoria y proporcionalidad y deben garantizar la protección de los fondos de los clientes. Tras la promulgación de la nueva ley sobre sistemas y servicios de pago (ver ¶ 31), la SBP debe priorizar la emisión de las siguientes regulaciones secundarias de manera oportuna:

- **Normas para la concesión de licencias a proveedores de servicios de pago no bancarios.** Estas normas han faltado y varios proveedores han estado operando en esta área sin una supervisión adecuada, lo que genera riesgos potenciales.
- **Normativa sobre emisión de dinero electrónico.** Las regulaciones deberían considerar cuestiones que incluyen los requisitos de capital y el mantenimiento de los fondos propios, la trazabilidad de los fondos de los clientes, la protección de los fondos de los clientes en caso de insolvencia y permitir a los emisores de dinero electrónico contratar agentes.
- **Acceso basado en riesgos por parte de proveedores de servicios de pago no bancarios a la infraestructura de pagos.** A mediano plazo, la SBP debería trabajar para permitir el acceso basado en el riesgo a la infraestructura de pagos por parte de proveedores de servicios de pago no bancarios. La adopción de un enfoque holístico basado en el riesgo para el acceso de los proveedores de servicios de pago no bancarios a la infraestructura de pagos contribuiría a una mayor competencia en la prestación de servicios de pago y mejoraría aún más el uso de los pagos digitales.

**52. Si bien trae beneficios, el crecimiento de los SFD también plantea riesgos para los consumidores que exigen el desarrollo de un marco de protección al consumidor financiero (FCP).** La SBP debería desarrollar e implementar un marco regulatorio integral e independiente del FCP para bancos y proveedores de servicios de pago no bancarios.<sup>33</sup> El marco debe abarcar la resolución de litigios, la divulgación y la transparencia, el trato justo y la conducta empresarial. Las consideraciones específicas del FCP sobre DFS incluyen fraude u otras malas conductas, falta de confiabilidad de la plataforma, falta de transparencia, ofertas de productos más riesgosas o complejas que no son adecuadas para los consumidores, toma de decisiones algorítmica y problemas de privacidad de datos, entre otras.

---

<sup>33</sup> Luego de la promulgación de la nueva ley de sistemas y servicios de pagos, y con base en su nuevo mandato de regulación y supervisión del sistema de pagos nacional.

**53. Se necesita un enfoque interinstitucional coordinado hacia las fintech para permitir modelos de negocios transformadores, mitigar los riesgos y generar un impacto en la inclusión financiera.** Dado que muchos proveedores de tecnología financiera operan en varios sectores (por ejemplo, ICT, pagos, crédito), es necesaria la interacción entre las diferentes autoridades. Un enfoque colaborativo para el desarrollo de fintech puede permitir una mayor innovación, lo que generará un mayor impacto. Esta coordinación podría facilitarse mediante el establecimiento de un subcomité sobre tecnología financiera en el marco del CCF.

**54. Se necesitan más medidas para aumentar la profundidad y amplitud de la inclusión financiera, especialmente para las MIPYMES.** Muchas MIPYMES, incluidas empresas informales, se beneficiaron de aceptar pagos digitales a través de sus billeteras móviles individuales. Sin embargo, no existen productos financieros digitales específicos, como el crédito digital basado en el historial de pagos, el factoring, la facturación electrónica y el financiamiento de la cadena de suministro, que les permitan aprovechar esos flujos para asegurar el financiamiento. Parte de los impedimentos se deben a brechas subyacentes en la infraestructura crediticia que deberían mitigarse mediante (i) asegurar el uso de API para la recuperación de información del Tribunal Electoral y el Registro Público de Panamá; (ii) modificación a la Ley 24 de 2002 para permitir que el buró de crédito acceda a información adicional sobre los consumidores, en el ámbito de la Ley 81 de 2019 sobre protección de datos para mejorar el scoring crediticio; y (iii) alentar a los proveedores de crédito a ofrecer tasas de interés diferenciadas basadas en puntajes crediticios. El acceso de las MIPYME a la financiación también se beneficiaría de los esfuerzos para incorporar más MIPYME al sector formal mediante la simplificación del proceso de registro de empresas. Actualmente, existen seis leyes diferentes que rigen el proceso y el registro de las pequeñas empresas tiene los mismos requisitos que el de las grandes empresas. Una legislación unificada más simple puede potencialmente ayudar a facilitar la formalización. Además, mejorar la conectividad en áreas remotas y aprovechar instituciones como el Correo como agentes bancarios puede ayudar a garantizar que los beneficios de los SFD para mejorar la inclusión financiera se experimenten de manera más uniforme en todo el país.

## B. Hacer más ecológico el sector financiero

**55. El potencial de Panamá como centro de finanzas verdes sigue infroutilizado.** El sector financiero grande e internacionalmente conectado de Panamá, junto con sólidas credenciales ambientales como país negativo en carbono, podrían posicionarlo como un centro regional para las finanzas verdes. Sin embargo, hasta la fecha este potencial no se ha aprovechado. Los mercados financieros verdes son relativamente pequeños, ya que sólo se han emitido cinco bonos corporativos verdes y la adopción de instrumentos de préstamo verdes es limitada. Los principales desafíos incluyen la falta de incentivos, la ausencia de definiciones y estándares claros, prácticas limitadas de divulgación relacionada con el clima y poca conciencia y conocimiento del mercado.

**56. Ampliar las finanzas verdes requiere un enfoque múltiple basado en una evaluación estratégica de las necesidades de financiación.** Si bien las autoridades y las partes interesadas del sector privado han dado algunos pasos iniciales hacia el desarrollo de mercados e iniciativas de finanzas verdes, se requiere una estrategia integral para ampliar los préstamos verdes y el desarrollo del mercado de capitales. MiAmbiente y el MEF, en coordinación con otras agencias relevantes,

## PANAMA

deberían realizar un análisis integral de brechas para determinar las necesidades de financiamiento público y privado y su disponibilidad para el plan nacional de acción climática y la estrategia nacional de transición energética.<sup>34</sup> Este análisis ayudaría a identificar cualquier brecha de financiamiento que existen y brindan información sobre cómo se podría movilizar el capital privado para llenar esas brechas.

### **57. Se necesitan marcos claros para instrumentos financieros verdes y sostenibles.**

Actualmente, el MEF está desarrollando un marco de bonos soberanos sostenibles, con el objetivo de emitir su primer bono sostenible en 2023. Como próximo paso práctico, el MEF podría explorar instrumentos de deuda más allá de los bonos verdes para aprovechar grupos adicionales de inversionistas para financiamiento tanto de mitigación como de adaptación. Para permitir la emisión por parte del sector privado de nuevos tipos de instrumentos financieros etiquetados, como los bonos vinculados a la sostenibilidad, la SMV necesita desarrollar marcos y directrices de emisión. Establecer indicadores clave de desempeño (KPI) mensurables es esencial para facilitar la utilización de instrumentos financieros innovadores, lo que requiere el apoyo de las autoridades para promover su desarrollo. La SMV, el MEF y MiAmbiente también necesitan explorar cómo incentivar mejor la adopción de instrumentos de deuda verdes y sostenibles y la participación de los inversionistas en estos mercados y mejorar el caso de negocios para los proyectos verdes, por ejemplo, estableciendo flujos de ingresos confiables.

### **58. Las autoridades deberían garantizar la transparencia del mercado de carbono en desarrollo, así como su compatibilidad con otros instrumentos financieros verdes.**

El mercado de carbono recientemente establecido en Panamá genera créditos de carbono a partir de proyectos de compensación que logran reducciones de emisiones o mayores absorciones para la venta internacional. Para utilizar plenamente el potencial del mercado de carbono para financiar la transición verde, el MEF, MiAmbiente y la SMV deben garantizar su compatibilidad con otros instrumentos financieros verdes para reducir el riesgo de los inversionistas y hacer que los proyectos climáticos sean más atractivos. La transparencia del mercado en desarrollo puede fortalecerse aún más mediante una revisión de los instrumentos existentes y futuros para identificar posibles brechas de implementación y garantizar una interacción fluida con sus contrapartes nacionales e internacionales. Esto puede atraer inversiones adicionales y posicionar a Panamá como modelo para otros países de la región.

### **59. Mejorar la disponibilidad de datos y la transparencia del mercado en el sistema financiero panameño son esenciales para el desarrollo de un enfoque integral de finanzas verdes.**

Para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas en las prácticas ambientales y relacionadas con el clima del sector financiero, las autoridades deberían adoptar un enfoque gradual para hacer cumplir la obligación de presentar informes financieros relacionados con el clima

---

<sup>34</sup> Panamá enfrenta importantes necesidades de inversión en mitigación climática para lograr sus objetivos de Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), estimadas en US\$ 4.100 millones (6,4 por ciento del PIB de 2021) hasta 2025. Las necesidades de inversión en adaptación del país son aún mayores, particularmente en los sectores de agua, energía, y los sectores agrícola, con estimaciones que oscilan entre 7.060 y 9.400 millones de dólares de aquí a 2030.

y el medio ambiente, considerando las diferentes capacidades de las empresas según su tamaño. Para abordar el riesgo potencial de lavado verde y garantizar la coherencia en las divulgaciones ambientales y relacionadas con el clima, las autoridades deben garantizar que las directrices de supervisión estén alineadas con la taxonomía verde que MiAmbiente está ultimando actualmente.<sup>35</sup>

**60. Si bien Panamá ha logrado avances en el financiamiento del riesgo de desastres (DRF), persisten ciertos desafíos clave y las autoridades deberían buscar fortalecer aún más su estrategia DRF.** Se necesitan esfuerzos para abordar la falta de datos granulares sobre el riesgo climático físico y la brecha de protección de seguros, particularmente para los hogares de bajos ingresos y los pequeños agricultores que son altamente vulnerables a los desastres naturales. Además, existen barreras para una financiación eficaz del riesgo de desastres, como la falta de claridad en la fuente de financiación de las primas relacionadas con la ampliación de la cobertura del Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe del Caribe (CCrif), así como el incentivo a las compañías de seguros para que ofrezcan más productos de resiliencia al riesgo.

---

<sup>35</sup> La taxonomía verde clasifica las actividades económicas como verdes o con alto contenido de carbono en desarrollo, lo cual es crucial para el desarrollo del mercado de finanzas verdes.

## OPINIONES DE LAS AUTORIDADES

**61. Las autoridades apreciaron la interacción abierta y constructiva con el equipo FSAP.** Señalaron que los debates y reuniones, tanto presenciales como virtuales, fueron muy valiosas.

**62. Las autoridades valoran que el PESF destacó los avances desde la última evaluación en 2012, en línea con recomendaciones anteriores, con miras a continuar fortaleciendo la seguridad y solidez del sector financiero de Panamá.** Valoraron las conclusiones y recomendaciones del PESF y se comprometieron a realizar los esfuerzos necesarios para implementar la mayoría de ellas.

**63. Las autoridades estuvieron de acuerdo con la evaluación del riesgo sistémico.**

Coincidieron en la importancia de desarrollar aún más las capacidades de prueba de estrés de la SBP, incluso mediante la introducción de un modelo de simulación de estrés de liquidez, y de utilizar el marco mejorado para calibrar las herramientas macroprudenciales. También hubo consenso sobre las ventajas de recopilar más datos sobre las líneas de crédito de los bancos panameños con bancos correspondientes en el exterior. Los datos adicionales que luego pueden usarse como insumos para el riesgo de liquidez y el análisis de interconexión.

**64. Las autoridades apreciaron la evaluación general del FSAP sobre el progreso en la supervisión del sector financiero, aunque no estuvieron de acuerdo con algunas de las conclusiones individuales.** Hubo acuerdo en que la reciente asistencia técnica del FMI sobre políticas y marco macroprudenciales proporcionó una base valiosa para las reformas en esta área, y que sería útil ampliar el conjunto de herramientas macroprudenciales utilizando herramientas adicionales basadas en los prestatarios. Las autoridades acogieron con agrado el reconocimiento de avances importantes desde 2012 en materia de supervisión y regulación bancaria, pero no estuvieron de acuerdo con las conclusiones específicas de la evaluación del BCP con respecto a los principios 1, 6, 15, 16, 23 y 24. En particular, las autoridades consideraron que el objetivo previsto Los resultados de esos BCP se estaban logrando en general en Panamá, aunque utilizando enfoques y herramientas diferentes a los especificados en la metodología de evaluación de los BCP.

**65. Las autoridades agradecieron el reconocimiento de los importantes esfuerzos realizados en materia ALD/CFT y reiteraron su compromiso de mantener el progreso en esta área una vez finalizado el Plan de Acción.** Las autoridades también consideraron válidas las recomendaciones formuladas por el FSAP con miras a abordar los riesgos restantes, incluso abordando la cuestión de las empresas suspendidas y desarrollando normas más completas sobre las instituciones fintech y los PSAV.

**66. Las autoridades valoraron la red de seguridad financiera y la evaluación de la gestión de crisis, al tiempo que reiteraron la naturaleza única de la estructura institucional de Panamá.** En particular, las autoridades resaltaron que la ausencia de un banco central impidió que el Estado utilizara la política monetaria para financiar sus déficits, como lo demuestra la baja inflación de Panamá; que la integración del sistema bancario de Panamá con el resto del mundo fomenta la

disponibilidad de crédito para el sector privado; y que la ausencia de mecanismos DIS y LOLR no sólo beneficia a los bancos al obligarlos a mantener amplia liquidez y autorregularse, sino que también ayuda a explicar la falta de crisis bancarias en Panamá. Mientras tanto, las autoridades acogieron con agrado las recomendaciones detalladas sobre mejoras al marco de resolución bancaria y se comprometieron a tomar las medidas necesarias para implementarlas.

**67. Las autoridades aprecian la evaluación del sistema de pagos y reconocen la necesidad de adoptar una ley integral de sistemas de pagos y regulaciones pertinentes.** Las autoridades comparten las preocupaciones con respecto al efecto de la actual situación legal y regulatoria y coinciden con la recomendación de mejorar los marcos de gestión de riesgos de los operadores de sistemas de pago. Las autoridades toman nota de la recomendación de nombrar a la SBP como regulador y supervisor de los sistemas de pago y las infraestructuras financieras, pero en esta etapa consideran que se requiere una discusión completa e inclusiva entre todas las partes interesadas relevantes para llegar a un acuerdo al respecto.

**68. Las autoridades reciben de manera cordial el análisis de los riesgos relacionados con el clima y la idea de promover a Panamá como un centro de finanzas verdes y reconocen la necesidad de realizar un análisis integral de brechas para determinar las necesidades de financiamiento público y privado para el plan nacional de acción climática y la estrategia nacional de transición energética.** Las autoridades reconocen los beneficios de integrar consideraciones de riesgo climático en la supervisión del sector financiero [y la SBP tomará medidas concretas para lograrlo] y la necesidad de datos más granulares para respaldar la iniciativa. Las autoridades están en el proceso de desarrollar un marco para la emisión de bonos soberanos sostenibles para acelerar el financiamiento de programas verdes y ambientalmente sostenibles.

## Apéndice I. Indicadores Económicos Seleccionados

**Table 3. Panama: Selected Economic Indicators (2018-28)**

					Poverty line (percent, 2019)					
					Adult literacy rate (percent, 2019)					95,7
					GDP per capita (US\$, 2021)					14,664
					IMF Quota (SDR, million)					376,8
	2018	2019	2020	2021	Est.	2022	2023	2024	Projections	2028
(Percent change)										
<b>Production and Prices</b>										
Real GDP (2007 prices)	<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>-17,9</b>	<b>15,3</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
Consumer price index (average)	0,8	-0,4	-1,6	1,6	2,9	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0
Consumer price index (end-of-year)	0,2	-0,1	-1,6	2,6	2,1	3,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Output gap (% of potential)	2,1	1,1	-17,9	-7,1	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Demand Components (at constant prices)</b>										
Public consumption	<b>6,5</b>	<b>4,9</b>	<b>16,2</b>	<b>5,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,1</b>	<b>3,1</b>
Private consumption	2,3	4,9	-15,5	-0,7	17,9	6,0	3,9	3,6	2,6	3,4
Public investment <sup>1/</sup>	6,9	1,0	-62,4	133,7	13,5	13,1	-4,6	-3,4	5,1	8,4
Private investment	-0,4	-0,9	-45,4	47,4	16,8	5,0	5,9	5,7	3,9	3,2
Exports	5,3	1,2	-20,6	25,4	12,1	5,1	6,6	5,4	5,8	6,0
Imports	4,5	-2,5	-34,0	32,3	8,3	3,4	8,7	5,4	4,7	5,8
<b>Financial Sector</b>										
Private sector credit	<b>4,5</b>	<b>2,4</b>	<b>-2,6</b>	<b>1,5</b>	<b>6,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>
Broad money	2,8	2,3	9,5	4,1	-1,9	7,4	6,3	6,1	6,1	6,1
Average deposit rate (Percent)	1,9	2,0	1,8	1,4	1,8					
Average lending rate (Percent)	7,8	7,8	7,7	7,6	7,7					
(In percent of GDP)										
<b>Saving-Investment Balance</b>										
Gross domestic investment	<b>41,5</b>	<b>38,3</b>	<b>24,1</b>	<b>32,5</b>	<b>34,3</b>	<b>34,7</b>	<b>34,8</b>	<b>34,8</b>	<b>34,8</b>	<b>34,8</b>
Public sector	6,2	6,0	2,6	5,2	5,4	5,8	5,3	4,9	5,0	5,2
Private sector	35,3	32,3	21,5	27,3	29,0	28,9	29,4	29,9	29,9	29,5
Gross national saving	33,9	33,3	23,7	29,3	30,2	30,4	30,8	31,2	31,7	31,8
Public sector	4,2	2,6	-4,2	-2,1	0,4	2,4	2,6	3,1	3,6	4,0
Private sector	29,7	30,8	27,9	31,4	29,8	28,0	28,2	28,1	28,0	28,2
<b>Public Finances <sup>1/</sup></b>										
Revenue and grants	<b>22,0</b>	<b>20,8</b>	<b>21,5</b>	<b>20,5</b>	<b>22,0</b>	<b>23,0</b>	<b>23,1</b>	<b>23,3</b>	<b>23,4</b>	<b>23,6</b>
Expenditure	24,9	23,9	30,7	27,1	25,8	25,6	25,0	24,5	24,4	24,6
Current, including interest	17,2	17,7	25,2	21,9	20,4	19,9	19,7	19,5	19,4	19,3
Capital	6,6	6,2	5,5	5,2	5,4	5,8	5,3	4,9	5,0	5,2
Overall balance, including ACP	-2,9	-3,1	-9,2	-6,5	-3,7	-2,6	-1,8	-1,2	-0,9	-1,0
Overall balance, excluding ACP	-3,2	-3,4	-10,4	-6,7	-3,9	-3,0	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5
<b>Total Public Debt</b>										
Debt of Non-Financial Public Sector <sup>2/</sup>	<b>37,3</b>	<b>41,9</b>	<b>65,6</b>	<b>58,4</b>	<b>54,9</b>	<b>54,3</b>	<b>53,6</b>	<b>52,7</b>	<b>51,9</b>	<b>51,0</b>
External	31,1	35,2	54,1	50,6	50,4	50,4	50,6	50,0	49,7	49,0
Domestic	6,3	6,7	11,5	7,8	4,5	4,0	3,0	2,7	2,1	2,0
Debt of ACP	4,2	3,8	4,2	3,2	2,5	2,1	1,7	1,3	1,0	0,7
Other <sup>3/</sup>	4,2	4,1	5,1	4,3	3,8	3,6	3,3	3,2	3,0	2,8
<b>External Sector</b>										
Current account	<b>-7,6</b>	<b>-5,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,0</b>
Net exports from Colon Free Zone	2,5	2,7	3,1	2,5	2,2	2,1	2,2	2,2	2,4	2,5
Net oil imports	4,4	3,8	1,7	3,1	4,2	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5
Net foreign direct investment inflows	7,5	5,6	0,1	2,6	4,0	4,3	4,2	4,2	4,0	3,9
External Debt	153,0	155,0	209,4	188,3	163,4	162,1	161,4	161,1	160,8	159,3
<b>Memorandum Items:</b>										
GDP (in millions of US\$)	64,929	66,984	53,977	63,605	71,966	77,257	82,145	87,140	92,438	98,058
										104,020

Sources: Comptroller General; Superintendency of Banks; and IMF staff calculations.

1/ Includes Panama Canal Authority (ACP). Includes Staff adjustment to account for the accrual of previously unrecorded expenditure for 2015-18. These estimates are preliminary.

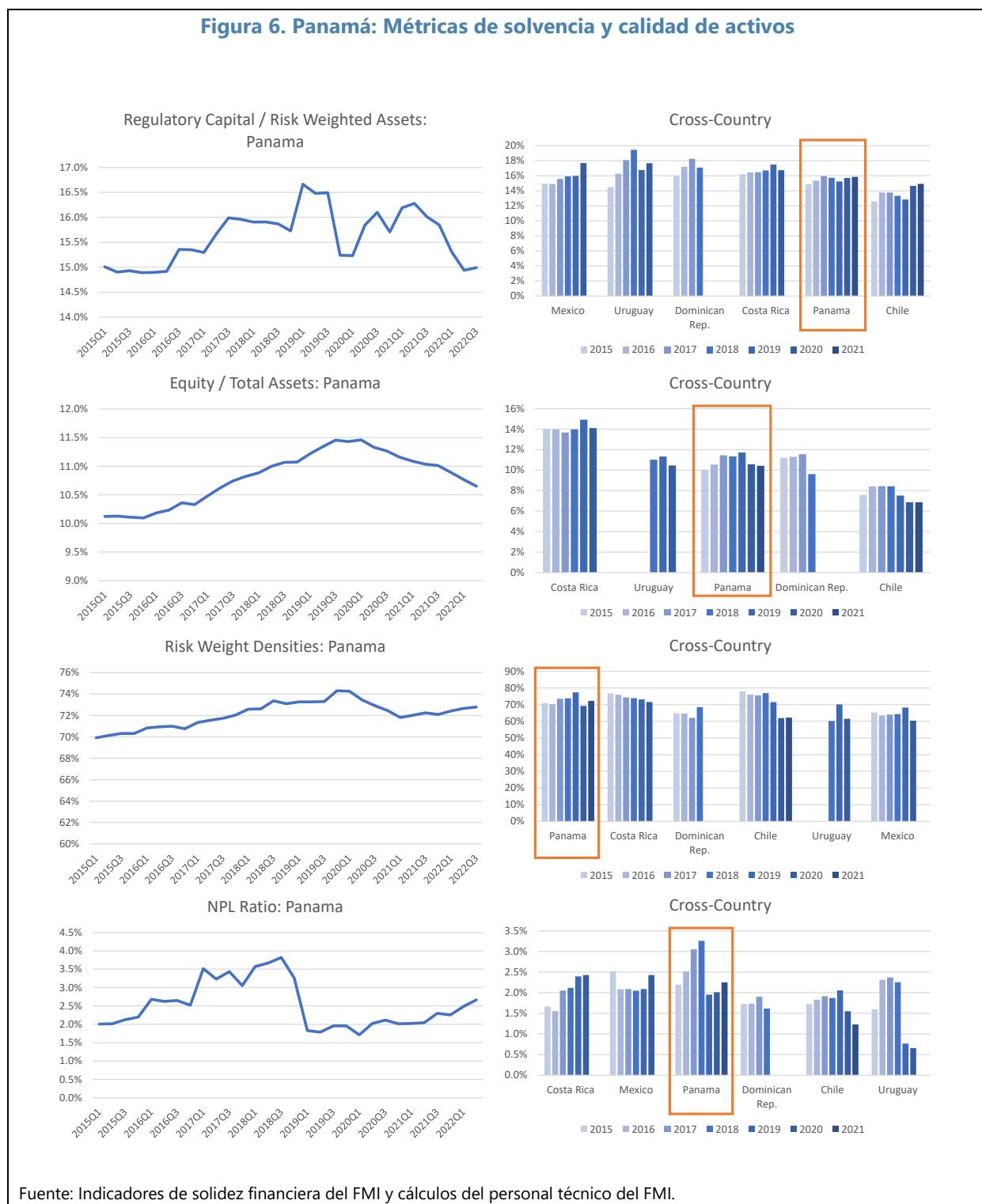
2/ Non-Financial Public Sector according to the definition in Law 31 of 2011.

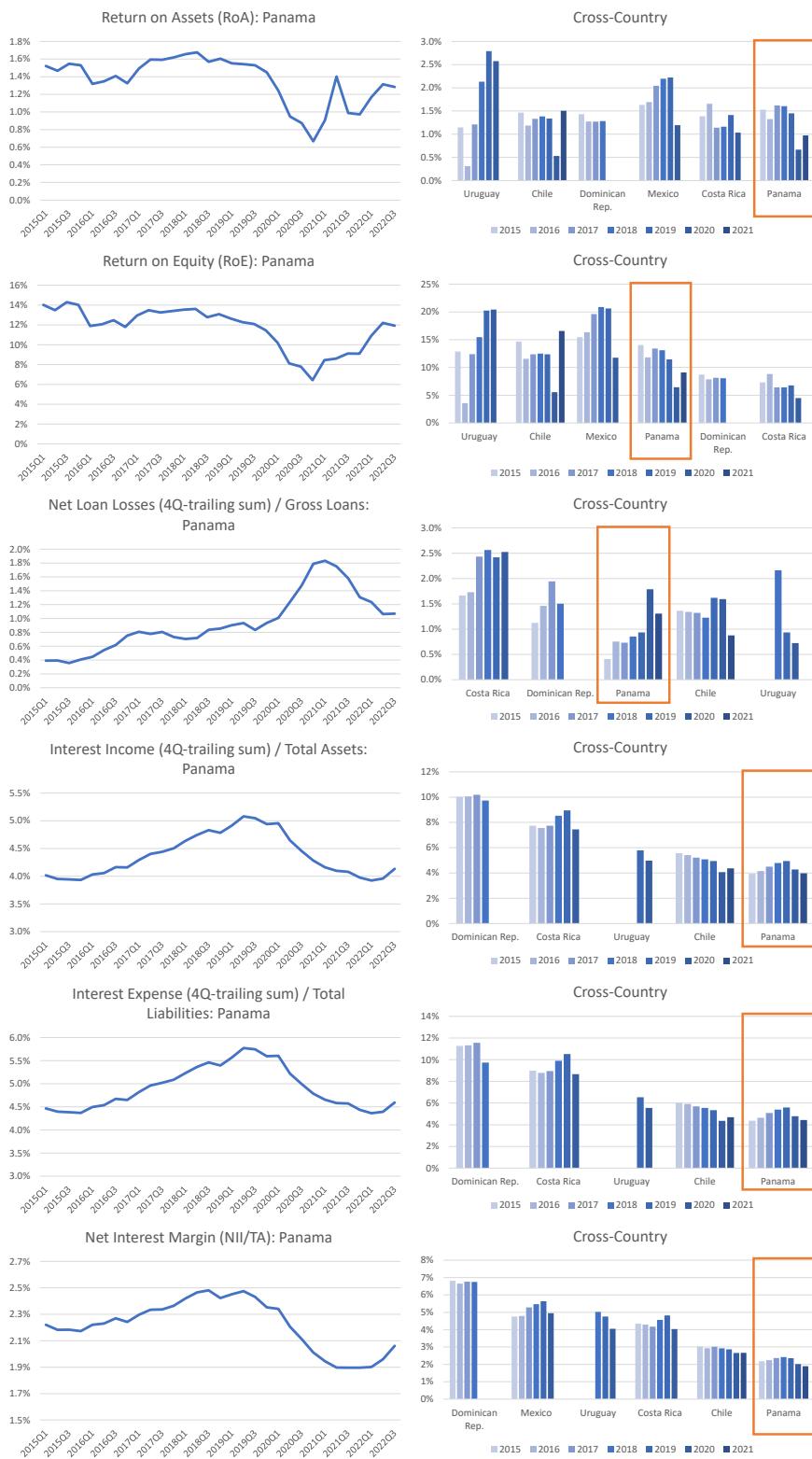
3/ Includes debt of public enterprises outside the national definition of NFPS (ENA, ETESA, and AITSA) and non-consolidated agencies.

Source: IMF WEO and IMF staff calculations.

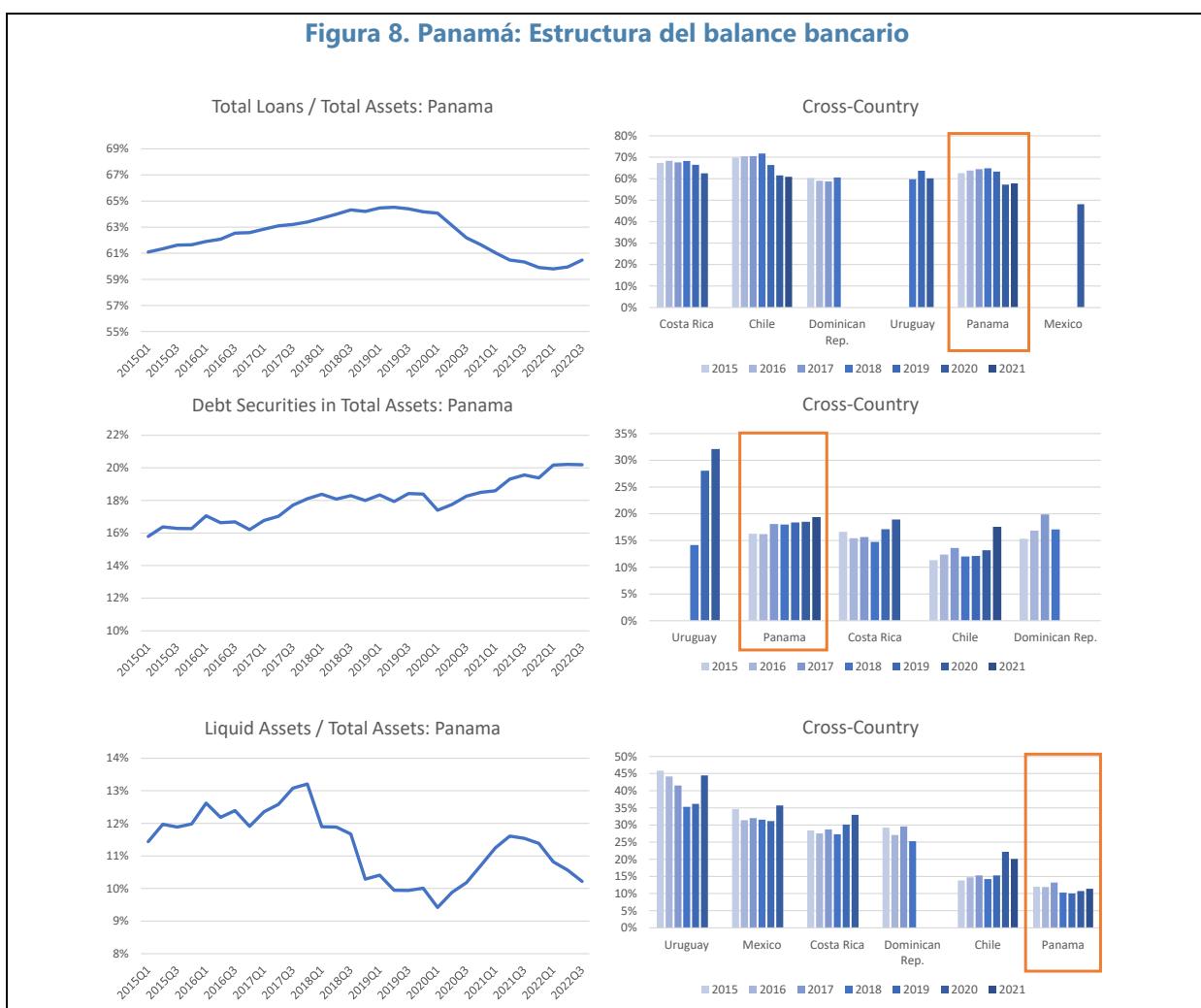
## Apéndice II. Indicadores de Solidez Financiera

**Figura 6. Panamá: Métricas de solvencia y calidad de activos**

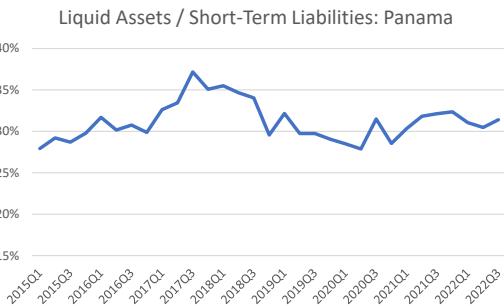


**Figura 7. Panamá: P&L bancario y métricas de rentabilidad**

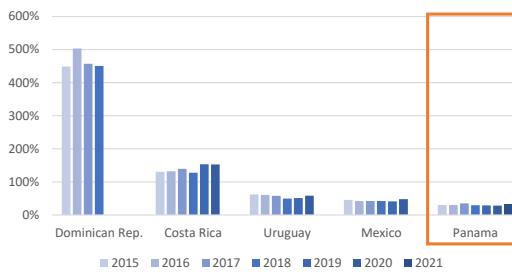
Fuente: Indicadores de solidez financiera del FMI y cálculos del personal técnico del FMI.

**Figura 8. Panamá: Estructura del balance bancario**

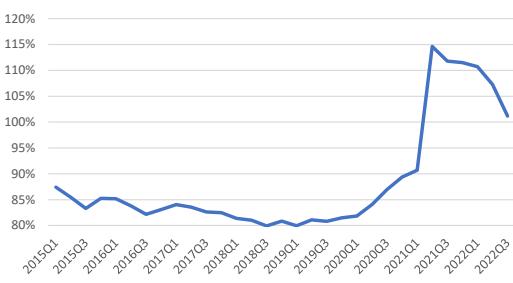
## PANAMA



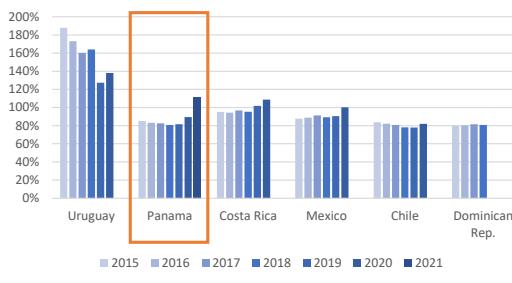
Cross-Country



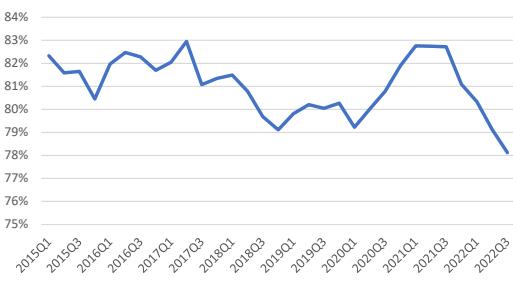
Deposit to Loan Ratio: Panama



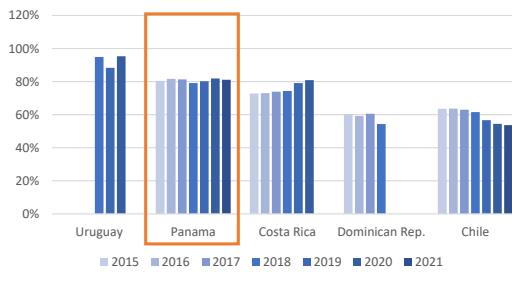
Cross-Country



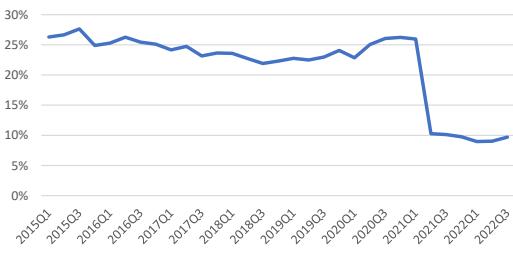
Deposits / Total Liabilities: Panama



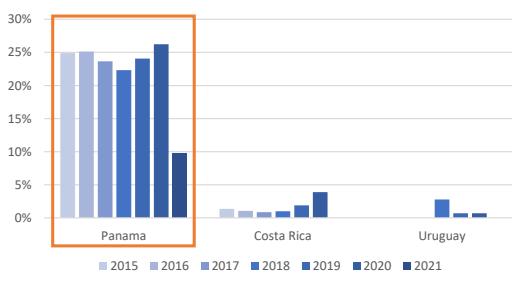
Cross-Country



Interbank Market Liabilities / Total Liabilities:  
Panama



Cross-Country



Fuente: Indicadores de solidez financiera del FMI y cálculos del personal técnico del FMI.

## Apéndice III. Estado de implementación de las recomendaciones anteriores del FSAP

**Tabla 4. Panamá: Implementación de las recomendaciones del FSAP de 2012**

Recomendación	Estado/Fecha de finalización prevista
<b>Supervisión bancaria</b>	
Finalizar e implementar regulaciones sobre riesgos operativos y de tasas de interés.	<b>Implementado.</b> La SBP emitió normas sobre riesgo operacional (Nº 11-2018) y riesgo de mercado (Resolución Nº 3-2018).
Mejorar el seguimiento del riesgo sistémico y la capacidad de implementar políticas macroprudenciales.	<b>En progreso.</b> Panamá ha fortalecido su marco institucional para la conducción de la política macroprudencial. La SBP ha establecido una base de datos interna que contiene datos granulares de todos los préstamos de todos los bancos en Panamá, incluida la relación préstamo-valor en la originación, el desempeño de pago de cada préstamo y los pagos totales del servicio de la deuda de cada prestatario. Se ha seguido desarrollando el panel de riesgo sistémico de la SBP. La SBP ha desarrollado un marco de análisis de sensibilidad que cubre el riesgo crediticio de los bancos y actualmente está desarrollando aún más su modelo de prueba de estrés de solvencia con el apoyo de la asistencia técnica del FMI. El Consejo de Coordinación Financiera (establecido en 2012) continúa fortaleciendo su capacidad para coordinar entre agencias, realizar inspecciones in situ conjuntas y abordar brechas regulatorias y aplicar políticas macroprudenciales.
Desarrollar estándares de adecuación de capital y de informes regulatorios para sociedades financieras de cartera[holdings].	<b>En progreso.</b> En febrero de 2015 se emitió un reglamento que establece un requisito de capital mínimo para las tenencias bancarias, al tiempo que alinea los requisitos de capital para los bancos con las reglas de Basilea III, con la excepción del colchón de conservación de capital y los recargos para los requisitos de capital de las instituciones de importancia sistémica, que aún están bajo consideración.

## PANAMA

<p>Desarrollar límites de concentración y requisitos de gestión de riesgos para los depósitos interbancarios.</p>	<p><b>En progreso.</b> El artículo 14 del Reglamento 7-14 de la SBP establece límites de concentración para los grupos bancarios en dos niveles de exposición:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Del grupo bancario con una parte no relacionada con el grupo bancario, incluidas las personas físicas o jurídicas que también constituyan un grupo económico.</li> <li>2. Del grupo bancario con partes relacionadas con él. El cálculo de los límites de concentración de exposición consolidados del grupo bancario se realizará según la información consolidada del mismo.</li> </ol> <p>No existen requisitos específicos de gestión de riesgos para los depósitos interbancarios.</p>
<p>Mejorar la supervisión externa para desarrollar una visión sobre las tendencias de riesgo macroprudencial y sistemico.</p>	<p><b>Parcialmente implementado.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La supervisión extra situ se mejoró en 2012 mediante el requisito de que los bancos informaran mensualmente a la SBP indicadores de desempeño y de alerta temprana basados en datos de supervisión. El monitoreo in situ y extra situ está integrado dentro de los departamentos de supervisión, y se toman en consideración múltiples análisis macroeconómicos y específicos de los bancos al determinar el alcance y realizar las inspecciones.</li> <li>• La SBP ha identificado 10 D-SIB y ha desarrollado metodologías para medir la interconexión entre bancos.</li> <li>• La SBP publica un Informe de Estabilidad Financiera dos veces al año.</li> </ul>
<p>Regular y supervisar eficazmente las cooperativas que ofrecen productos de crédito y ahorro.</p>	<p><b>En progreso.</b> La legislación sobre cooperativas no ha cambiado desde el último FSAP. Sin embargo, IPACOOP se encuentra en proceso de consulta con el sector cooperativo sobre: i) proyecto de Ley 24-1980 que transformaría a IPACCOP en una Autoridad Cooperativa Nacional; y ii) la modificación de la Ley 17-1997, que apunta a fortalecer la regulación y supervisión del sector.</p>
<p><b>Supervisión del sector de seguros</b></p>	
<p>Aprobar proyecto de Ley de Seguros con requisitos prudenciales reforzados.</p>	<p><b>Implementado.</b> La ley que crea la Superintendencia de Seguros fue aprobada en 2012 (Ley 12-2012). Además de los requisitos de supervisión establecidos en la Ley N° 12 de 2012, la SSRP ha emitido normas complementarias en materia ALD/CFT y supervisión</p>

	prudencial. La Ley N° 3 de noviembre de 2022 fue una actualización de la Ley N° 3 de julio de 2015. En materia de supervisión prudencial, se emitió la Resolución N° DG-SSRP-007 de mayo de 2022, relativa al proceso de fiscalización realizado por la SSRP. Esta resolución define, por ejemplo, los documentos requeridos para las inspecciones. SSRP también está desarrollando la aplicación de la NIIF 17 para el sector de seguros.
Fortalecer la divulgación de indicadores de desempeño y comisiones de los corredores.	<b>Implementado.</b> La SSRP publica periódicamente en su sitio web estadísticas sobre pólizas emitidas, primas cobradas y reclamaciones pagadas, así como informes sobre comisiones o honorarios pagados a los corredores por las aseguradoras. La información está desagregada por sector industrial (general, vida y bonos). Las estadísticas e informes permiten a la SSRP analizar las tendencias económicas y financieras.
<b>Supervisión del Mercado de Valores</b>	
Fortalecer la posición presupuestaria y las capacidades de supervisión y aplicación del supervisor (Comisión Nacional de Valores).	<b>Implementado.</b> La Ley 67 de septiembre de 2011 convirtió a la Comisión en Superintendencia (SMV), fortaleciendo su capacidad de supervisión y aplicación de la ley, así como su posición presupuestaria. Mediante la Ley 66 de diciembre de 2016, se ajustaron las tarifas de registro y supervisión para fortalecer la posición presupuestaria de la SMV y permitir que el Directorio de la SMV ajustara las tarifas en respuesta a cambios en los costos operativos de la SMV. Se adoptó el Decreto Ejecutivo N° 126 de mayo de 2017 que reglamentó el Capítulo II del Procedimiento Sancionador del Decreto Ley 1 de julio de 1999 y la Ley 23 de 2015 en materia de sujetos obligados del sector del mercado de valores. Se han fortalecido los Departamentos de Supervisión de Intermediarios y de Prevención y Control de Operaciones Ilícitas con metodologías y herramientas de supervisión.
<b>Supervisión de Sistemas de Pagos y Valores</b>	
Crear una ley de sistema de pagos integral que garantice la firmeza de los pagos.	<b>En progreso.</b> La SBP trabajó con el BID en un proyecto de ley en 2019-2020, que se compartió para consulta.

## PANAMA

Adoptar un RTGS o Sistema de Pagos Híbrido.	<b>Parcialmente implementado.</b> El BNP implementó un sistema RTGS en 2019, pero no se utiliza en todo su potencial.
<b>Redes de Seguridad Financiera</b>	
Concluir estudios e introducir una línea de liquidez bancaria.	<b>En progreso.</b> En julio de 2020 se puso en marcha un servicio temporal, operado por BNP, para abordar posibles tensiones de liquidez en los bancos como resultado de la pandemia.
Establecer un sistema de seguro de depósitos.	<b>En progreso.</b> No ha habido iniciativas en esta dirección.
<b>Desarrollo del Mercado de Capitales</b>	
Construir una curva de rendimiento única para los bonos nacionales y globales mediante cotización dual y ampliando la creación de mercado a los bonos globales.	<b>En progreso.</b> Desde 2011, el Ministerio de Economía y Finanzas publica información sobre los rendimientos de los bonos del gobierno panameño de diferentes vencimientos. Las autoridades han estado haciendo esfuerzos para extender la creación de mercado a los bonos globales. La SMV registra la emisión de bonos corporativos (privados). SMV y Latinex trabajan conjuntamente en el desarrollo del mercado de bonos. El Ministerio de Economía y Finanzas recopila los datos de las curvas de rendimiento de los bonos nacionales e internacionales.
Revisar y reestructurar o cerrar los bancos públicos de desarrollo y los fondos de garantía.	<b>Implementado.</b> El Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) fueron reformados y reorganizados mediante la Ley 123 de 2013 y la Ley 17 de 2015, respectivamente.