



EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

PANAMÁ

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

November de
2023

NOTA TÉCNICA

SISTEMAS DE PAGO Y SERVICIOS FINANCIEROS DIGITALES

Preparado por
**Práctica mundial de finanzas,
competitividad e innovación,
GBM**

Esta nota técnica se preparó en el contexto de una misión conjunta del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) del FMI y el Banco Mundial en Panamá durante junio de 2023 dirigida por Richard Stobo, FMI y Emile van der Does de Willebois, Banco Mundial, y supervisada por el Departamento de Mercado de Capitales, FMI, y la Práctica Global de Finanzas, Competitividad e Innovación, Grupo del Banco Mundial. La nota contiene el análisis técnico e información detallada que sustenta los hallazgos y recomendaciones de la evaluación del FSAP. Puede encontrar más información sobre el programa FSAP en www.bancomundial.org/fsap.

CONTENIDO

Acrónimos.....	3
Resumen ejecutivo	5
Introducción.....	12
I Compromiso del Sector Público y Privado.....	14
II Marco jurídica y normativo	18
III Infraestructuras financieras y TIC.....	39
IV Diseño de producto	57
V Puntos de acceso fácilmente disponibles.....	63
VI Concienciación y educación financiera.....	67
VII Flujos de pago recurrentes de gran volumen.....	69
Anexo I – Panorama de la inclusión financiera en Panamá.....	75
Anexo II – Experiencias mundiales y regionales en la regulación de sistemas de pago.....	81
Referencias	95

ACRÓNIMOS

ABP	Asociación Bancaria de Panamá
CCA	cámara de compensación automatizada
AICPA	Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
ACODECO	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia
ALD/CFT	Lucha contra el blanqueo de capitales / contra la financiación del terrorismo
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
BNP	Banco Nacional de Panamá
CCF	Consejo de Coordinación Financiera
DDC	Diligencia debida del cliente
CDS	Central Depositario de Valores
COTEL	Correos y Telégrafos de Panamá
CPMI	Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado
CSIRT	Equipo de Seguridad Informática y Respuesta a Incidentes
DvP	Entrega vs pago
ENEF	Estrategia Nacional de Educación Financiera de Panamá
GAFI	Grupo de Acción Financiera
FCP	Protección al Consumidor Financiero
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
IMF	Infraestructura del mercado financiero
GPS	Encuesta Global de Sistemas de Pago
FMI	Fondo Monetario Internacional
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
KFS	Declaración de hechos esenciales
KYC	Conozca a su cliente
MICI	Ministerio de Industria y Comercio
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Panamá
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NBFI	Institución Financiera No Bancaria
PAFI	Aspectos de pago de la inclusión financiera
PCI-DSS	Estándar de seguridad de datos de la industria de tarjetas de pago
PFMI	Principios de las infraestructuras del mercado financiero
PIRPS	Sistema de pago minorista de importancia destacada
RPP	Registro Público de Panamá
LBTR	Liquidación bruta en tiempo real
SIACAP	Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos
SSNF	Superintendencia de Sujetos No Financieros
SSRP	Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá
SSS	Sistema de Liquidación de Valores

SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá
NT	Nota técnica
TR	Repositorio de operaciones
UAF	Unidad de Análisis Financiero
UNPYME	Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas
UPU	Unión Postal Universal
USD	Dólar de los Estados Unidos
AV	Activos virtuales
PSAV	Proveedores de servicios de activos virtuales
BM	Banco Mundial

RESUMEN EJECUTIVO¹

Esta nota técnica presenta una evaluación de alto nivel de los sistemas de pago panameños y las políticas de inclusión financiera. Se basa en el marco de Aspectos de Pago de la Inclusión Financiera (PAFI) publicado por el Banco Mundial y el Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (CPMI). De acuerdo con el marco, la situación en Panamá se evalúa en cada una de siete áreas fundamentales: (1) compromiso del sector público y privado; (2) marcos jurídicos y normativos; y (3) infraestructuras financieras y de TIC; (4) diseño adecuado de producto; (5) redes de acceso de amplio alcance; (6) alfabetización digital y financiera; y (7) digitalización de flujos de pago recurrentes de gran volumen. La información se recopiló durante la misión del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) a Panamá que tuvo lugar del 24 de mayo al 6 de junio de 2023, complementada con materiales proporcionados por las partes interesadas y el Banco Mundial.

La inclusión financiera en Panamá ha ido creciendo, sin embargo, el país está rezagado respecto de sus pares geográficos. Según Global Findex 2021, alrededor del 45 por ciento de los adultos del país tienen una cuenta de transacciones, cifra que aumentó del 25 por ciento en una década.² Si bien no existe una brecha de género significativa en términos de propiedad de cuentas, la división entre las zonas urbanas y rurales parece importar. Muy pocos panameños utilizan sus cuentas para realizar pagos digitales. Por ejemplo, en 2021, alrededor del 18,5 por ciento de los adultos panameños informaron haber realizado un pago digital en una tienda y el 12,5 por ciento informó haber realizado un pago de servicios públicos utilizando una cuenta. En general, alrededor del 32 por ciento de los adultos poseen una tarjeta de pago y el 36,5 por ciento de los adultos realizaron o recibieron un pago digital durante 2021. Los ahorros y los préstamos en una institución financiera formal son bajos, alrededor del 15 y el 10 por ciento de los adultos, respectivamente. En términos de acceso al financiamiento por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), Panamá tiene la brecha financiera de las MIPYMES más grande de la región, con un estimado del 43 por ciento del PIB (en comparación con el promedio regional del 20 por ciento).³

Si bien las autoridades están comprometidas a aumentar el acceso a los servicios financieros, ese compromiso aún no se ha formalizado. Los dos documentos estratégicos que pretenden

¹Esta nota técnica ha sido preparada por Oya Ardic y Karol Karpinski, GBM. Sambhav Maheshwari (GBM) brindó asistencia en la investigación.

²

³

codificar ese compromiso, la estrategia nacional de educación financiera y la estrategia nacional de inclusión financiera, se encuentran en diversas etapas de elaboración y redacción. La coordinación entre las partes interesadas se ve obstaculizada por la ausencia de un banco central y la presencia de una gran cantidad de reguladores del sector financiero. Además de la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), se incluye a la Superintendencia de Aseguradoras y Reaseguradoras (SSRP), la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) y otras entidades. Si bien el Consejo de Coordinación Financiera (CCF) se creó como un organismo general para intercambio de información y cooperación, no cubre los sistemas de pago o fintech. Como consecuencia, se recomienda que las autoridades creen un subcomité fintech dentro del CCF y establezcan un consejo nacional de pagos.

El marco jurídico que rige los sistemas de pago y fintech es complejo, a la vez que ciertas áreas fundamentales siguen sin estar reguladas. Panamá no ha promulgado una ley de sistemas de pago. En consecuencia, no existe un regulador encargado de la supervisión del sistema de pago o de la concesión de licencias a proveedores de servicios de pago. Por otro lado, se identifican al menos ocho actas jurídicas que contienen disposiciones aisladas relativas a los sistemas de pago, cada una de ellas utilizando diferentes conceptos y definiciones. Eso puede generar confusión en el mercado; por ejemplo, cuando la ley ALD/CFT utiliza términos como “emisor de dinero electrónico” sin definirlo. Asegurar la protección del consumidor financiero se hace más difícil debido a las complejas normas que separan el mandato de ACODECO del de la Superintendencia de Bancos, que no son legibles para muchos consumidores. Por lo tanto, se recomienda que Panamá adopte una ley integral de sistemas de pago, seguida de un marco de supervisión de sistemas de pago y reglamentos adicionales, por ejemplo, sobre la emisión de dinero electrónico. Ya que Panamá no tiene un banco central que pueda convertirse en supervisor y regulador de los sistemas de pago, ese papel debe ser asumido por la Superintendencia de Bancos. Una vez que estos se establezcan, en el mediano plazo, también se recomienda a Panamá desarrollar e implementar un marco integral de protección del consumidor financiero para bancos y proveedores de servicios de pago no bancarios. Este debe cubrir los riesgos específicos que puedan surgir debido a los servicios financieros digitales y fintech, con la Superintendencia de Bancos como regulador y supervisor.

Panamá ha establecido el mercado financiero fundamental y las infraestructuras de TI, pero se debe mejorar su gestión de riesgos. Ya que Panamá es un país dolarizado sin banco central, el Banco Nacional de Panamá (BNP) cumple el papel de principal banco liquidador y operador del

sistema de liquidación más importante (cámara de compensación del Banco Nacional). Después de su actualización de 2019, la cámara de compensación es capaz de funcionar como un sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR). Sin embargo, esa funcionalidad no se utiliza y la liquidación se produce durante cinco sesiones de compensación diarias. Solo los bancos pueden convertirse en miembros de esa infraestructura. Para asegurar la liquidación, la Superintendencia de Bancos requiere que los afiliados mantengan un saldo mínimo en sus "cuentas de compensación especiales", calculado sobre la base de sus salidas brutas promedio; sin embargo, este método tiene sus desventajas. Los sistemas de pagos minoristas son operados por Telered, un consorcio de seis bancos, e incluyen un sistema de procesamiento de cheques, una cámara de compensación automatizada (ACH) para créditos y débitos directos, un sistema de pagos instantáneos de bajo valor (ACH Xpress), una red local de cajeros automáticos y un esquema de tarjetas de débito, así como un sistema de pagos de facturas de cuenta a cuenta.

La gestión de los riesgos de crédito y liquidez tanto en la cámara de compensación del Banco Nacional como en los sistemas de pagos minoristas es limitada. La capacidad de los participantes en el esquema de tarjetas de débito local (Clave) y el sistema de pagos instantáneos de bajo valor (ACH Express) para ejecutar posiciones de débito netas sin garantía y potencialmente ilimitadas es un tema particularmente preocupante. Si bien no es probable que imponga un riesgo inmediato debido a la existencia de abundantes reservas en los libros del Banco Nacional, podría crear problemas en tiempos de tensión en el mercado. Por lo tanto, se recomienda que tanto el Banco Nacional como Telered instituyan marcos de gestión del riesgo de liquidación y procedimientos claros a seguir en caso de incumplimiento de los participantes. Además, la separación organizacional entre la cámara de compensación del Banco Nacional y su operación de banco comercial debe completarse en el corto plazo, y las autoridades deben emprender un análisis del flujo de liquidez en el sistema y revisar la estructura de tarifas de los servicios de compensación y liquidación.

Hasta hace poco, los bancos panameños no ofrecían productos que abordaran específicamente la inclusión financiera. Eso cambió con el lanzamiento de productos de cuentas digitales que se benefician de normas KYC simplificadas, que han aumentado drásticamente la posesión de cuentas, al menos en áreas rurales. Por otro lado, el acceso al crédito sigue siendo restringido y casi ningún producto responde a las necesidades de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Por ello, se recomienda a las autoridades incluir el financiamiento de MIPYMES como uno de los temas de su estrategia nacional de inclusión financiera (ENIF). También se les recomienda facilitar la

interoperabilidad entre billeteras y enfocarse en mejorar la aceptación de pagos digitales por parte de pequeños comerciantes

Los puntos de acceso financiero, tales como cajeros automáticos y terminales de punto de venta, están ampliamente disponibles, pero principalmente en áreas urbanas. Pocos bancos comerciales tienen presencia en las zonas rurales, donde los problemas de conectividad limitan aún más la posibilidad de realizar y recibir pagos digitales. Una excepción importante es la Caja de Ahorros (banco de ahorros estatal), que ha estado ejecutando su innovador programa bancario de agencias. Sin embargo, incluso las ubicaciones de sus agencias están ausentes en las comunidades más remotas, como las de la provincia de Darién. COTEL, el servicio postal nacional, es el único proveedor de servicios financieros que está presente donde otros no lo están. Sin embargo, su potencial se desperdicia debido a la falta de inversión: las sucursales preparan sus cuentas con pluma y papel, carecen de conectividad móvil o satelital y emplean personal comprometido, pero no capacitado. Si las comunidades rurales obtienen conectividad satelital y las operaciones de COTEL pasan por una transformación digital, la brecha de acceso entre áreas urbanas y rurales puede reducirse en gran medida o incluso eliminarse.

Hay varias oportunidades adicionales para que las autoridades panameñas digitalicen los pagos gubernamentales para incentivar los pagos digitales y promover la inclusión financiera. Si bien ha habido un gran progreso en la digitalización de ciertos pagos de gobierno a persona (G2P), la inclusión financiera no es la meta de estos esfuerzos. Los pagos de asistencia social se realizan en cuentas de ciclo cerrado, lo que elimina las fugas y permite rastrear los gastos para comprender las necesidades de los beneficiarios. Sin embargo, esto no otorga a los beneficiarios una cuenta de transacciones, que puede ser un trampolín para la inclusión financiera. La mayoría de los pagos del gobierno local se realizan mediante cheques y algunos en efectivo. Habilitar y hacer cumplir los pagos y cobros gubernamentales digitales, especialmente de gobierno a empresa y de empresa a gobierno, puede fomentar el panorama de pagos digitales y mejorar la aceptación de pagos digitales por parte de los comerciantes, fomentando la inclusión financiera.

La siguiente tabla contiene la lista completa de recomendaciones.

Recomendación	Para ser adoptada por	I/CP/MP ⁴
COMPROMISO DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO		
Establecer un subcomité bajo el Consejo de Coordinación Financiera para coordinar la regulación y supervisión de fintech.	SBP, SMV, SSRP, MICI	CP
Considere establecer un consejo nacional de pagos para fomentar la colaboración y cooperación en los sistemas de pago.	SBP con PSP	MP
MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO		
Facilitar la adopción urgente de una ley sobre sistemas y servicios de pago.	MEF	I
Modificar otras leyes para alinearlas con la nueva disposición de la ley de sistemas de pago y emitir la normativa de implementación pertinente.	MEF, SBP	CP
Desarrollar un marco de políticas de supervisión para cubrir los sistemas de pago y servicios de pago que reflejen el nuevo mandato jurídico.	SBP	CP
Establecer un marco normativo integral e independiente de protección del consumidor financiero (FCP) con un enfoque específico en los nuevos riesgos para los consumidores debido a SFD y fintech.	SBP	MP
Observar los desarrollos locales en el comercio de criptoactivos y vigilar la evolución de la guía internacional de los organismos internacionales de normalización (SSB) en esta área antes de comenzar a regular este campo.	SBP, SMV, MEF	CP
INFRAESTRUCTURAS FINANCIERAS Y TIC		
Realizar una autoevaluación de la cámara de compensación del BNP de acuerdo con los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero, incluido un análisis de flujos de liquidez del sistema.	BNP	I
Continuar separando las funciones de compensación y liquidación del BNP de las operaciones de banca comercial.	BNP	CP
Revisar la estructura de tarifas para los servicios de compensación y liquidación.	BNP, Telered	MP
Establecer un marco de gestión del riesgo de liquidación para los sistemas de liquidación neta diferida, incluyendo normas de incumplimiento de los participantes y requisitos de saldo mínimo revisados.	BNP, Telered	I
Asegurar el acceso basado en riesgo a la infraestructura de pago por parte de los proveedores de servicios de pago no bancarios.	SBP, BNP, Telered	MP

⁴ I – Inmediato (menos de 1 año), CP – Corto plazo (entre 1 y 2 años), MP – Mediano plazo (entre 3 y 5 años)

Proporcionar un servicio de tipo LBTR para pagos sensibles al tiempo de alto valor con una línea de liquidez intradía con garantía.	BNP	MP
Desarrollar vínculos regionales con otras infraestructuras de pago de América Central.	BNP, Telered	MP
Implementar una estrategia de seguridad de punto final.	BNP, Telered, Latinclear	CP
Exigir que los bancos miembros cumplan con las normas de disponibilidad de fondos.	Telered	CP
Considerar las siguientes reformas en los sistemas de información crediticia para habilitar el crédito digital: (i) uso seguro de API para recuperar información del Tribunal Electoral y el Registro Público de Panamá; (ii) reforma 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 la calificación de crédito; y (iii) exhortar a los proveedores de crédito a ofrecer tasas de interés diferenciadas basadas en calificaciones de crédito.	SBP, Tribunal Electoral, RPP, APC Intelidad	MP
DISEÑO DE PRODUCTO		
Fomentar la interoperabilidad entre billeteras electrónicas para estimular una mayor adopción de pagos digitales.	SBP con PSP	CP
Mejorar la aceptación de pagos digitales por parte de micro y pequeños comerciantes estimulando (i) soluciones de aceptación de bajo costo, (ii) intermediarios de aceptación, (iii) provisión de servicios de valor agregado.	SBP con PSP	CP
Implementar políticas para mejorar la disponibilidad de información crediticia.	SBP con APC Intelidad	CP
PUNTOS DE ACCESO		
Considerar formas de mejorar la conectividad en áreas remotas y fomentar modelos basados en agencias.	AIG, SBP	CP
Considerar la posibilidad de transformar digitalmente los correos nacionales como una forma de construir puntos de acceso en áreas remotas.	Ministerio de Gobierno, COTEL	MP
CONCIENCIACIÓN Y ALFABETIZACIÓN FINANCIERA		
Transversalizar habilidades y riesgos digitales como parte de las actividades de la ENEF.	SBP con actores de la ENEF	CP
FLUJOS DE PAGOS RECURRENTES DE ALTO VOLUMEN		
Aprovechar más oportunidades para la inclusión financiera a través de la digitalización de pagos del gobierno que actualmente se realizan en efectivo y cheques.	Gobiernos locales, Ministerio de Hacienda	MP
Reconsiderar la forma de pago de los programas de asistencia social desde una perspectiva de inclusión financiera.	MIDES, AIG, SBP	CP

Fomentar la digitalización de las remesas internacionales.	SBP, MICI	MP
--	-----------	----

INTRODUCCIÓN

1. Los sistemas y servicios de pago seguros y eficientes contribuyen a la inclusión financiera y son fundamentales para la estabilidad financiera sistémica. La ausencia de un banco central en Panamá y la falta de un marco jurídico que rija los pagos han resultado en retos específicos para el sistema nacional de pagos panameño, con implicaciones para la inclusión y la estabilidad financieras. Esta nota técnica brinda una evaluación de los *Aspectos de Pago de la Inclusión Financiera* (PAFI) en Panamá. Al hacerlo, la nota evalúa los marcos jurídico y normativo propicios y la infraestructura habilitadora desde una perspectiva de inclusión financiera. La nota también agrega aspectos fintech relevantes para la inclusión financiera según corresponda al contexto panameño.

2. El resto del informe está organizado alrededor de los siete principios rectores del marco PAFI (CPMI y Banco Mundial, 2016).⁵ Para cada principio rector, el informe proporciona primero el contexto dentro del cual se realiza la evaluación según el marco PAFI (CPMI y Banco Mundial, 2016 y CPMI y Banco Mundial, 2020), los PFMI (CPMI y IOSCO, 2012), o en las buenas prácticas en materia de protección al consumidor financiero (Banco Mundial, 2017; Banco Mundial, 2021). Luego, el informe proporciona una descripción detallada de la situación actual de los temas subyacentes a cada principio rector, incluidos los logros y lagunas. Los pasos sugeridos para que las autoridades y otras partes interesadas cierren las lagunas identificadas se encuentran en la subsección de recomendaciones.

3. Esta Nota Técnica ha sido redactada por el Banco Mundial sobre la base de respuestas escritas a cuestionarios y materiales de apoyo proporcionados por autoridades relevantes, reuniones que tuvieron lugar durante la misión in situ del 24 de mayo al 6 de junio de 2023, con agencias relevantes, supervisores y representantes del sector privado.⁶

⁵La Tabla 1 proporciona una descripción del marco PAFI utilizado en este informe.

⁶ La misión se reunió con la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), Banco Nacional de Panamá (BNP), Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), Asociación Bancaria de Panamá (ABP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Caja de Ahorros, Caja de Seguro Social, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), Hacienda, Correos, PC Alcaldía, Tribunal Electoral, Contraloría, CONEP/UNPYME, LatinClear, APC Intelidat, ANIFI y varias instituciones del sector privado, incluidos bancos y proveedores de servicios de pago no bancarios y fintechs.

Recuadro 1 – Aspectos de pago de la inclusión financiera

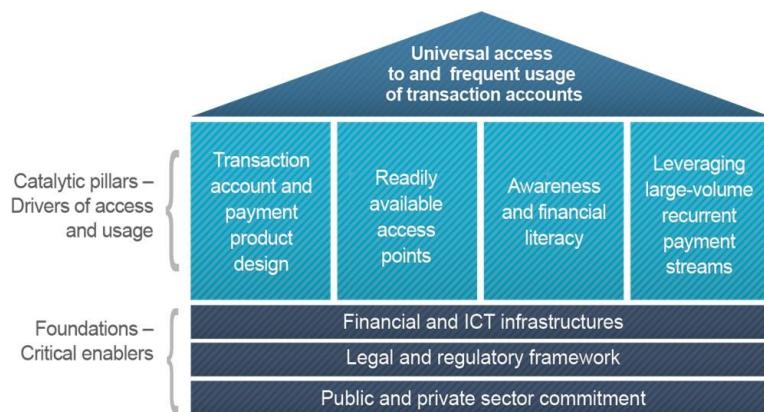
Basado en la premisa de que la inclusión financiera comienza con los pagos, el Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado (CPMI) y el Banco Mundial emitieron una guía sobre los aspectos de pago de la inclusión financiera (PAFI) en 2016 (CPMI y Banco Mundial, 2016). El informe PAFI describe siete principios rectores para las partes interesadas del sector público y privado e incluye acciones fundamentales para los países que deseen poner estos principios en práctica. El marco PAFI se ha utilizado ampliamente como base analítica para diseñar e implementar acciones a nivel de país y esfuerzos mundiales para mejorar el acceso y uso de las cuentas de transacciones con el objetivo final de la inclusión financiera.

El informe PAFI define una cuenta de transacciones como una cuenta proporcionada por proveedores de servicios de pago regulados (bancos o no bancarios) para realizar y recibir pagos, almacenar valor de forma segura y servir como puerta de entrada a otros servicios financieros.

De acuerdo con el marco PAFI, las tres bases de un ambiente propicio sólido para la inclusión financiera incluyen (1) el compromiso del sector público y privado; (2) marcos jurídicos y normativos; y (3) infraestructuras financieras y de TIC. Sobre la base del ambiente propicio, cuatro pilares catalíticos impulsan el acceso y el uso: (4) diseño de producto adecuado; (5) redes de acceso de amplio alcance; (6) alfabetización digital y financiera; y (7) digitalización de flujos de pago recurrentes de alto volumen. La Figura 1 a continuación ilustra el marco PAFI y los siete principios rectores.

En 2020, el CPMI y el Banco Mundial ampliaron el marco PAFI para incluir los aspectos fintech, centrándose en nuevas tecnologías, nuevos productos y modos de acceso (CPMI y Banco Mundial, 2020).

Figura 1. El Marco PAFI



Fuente: CPMI y Banco Mundial, 2016.

I COMPROMISO DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

A. Contexto

4. **La inclusión financiera requiere un ecosistema de pagos minoristas que funcione bien, que se caracteriza por un complicado equilibrio entre cooperación y competencia, problemas de seguridad y eficiencia, así como regulaciones específicas para esquemas de pago innovadores e inclusivos.** Fomentar el cambio en un ambiente de este tipo requiere la capacidad de reunir diversos intereses, lanzar la investigación y el desarrollo de políticas, cambiar las leyes, movilizar fondos para modernizar las infraestructuras financieras y otros requisitos similares. El compromiso explícito, fuerte y sostenido de las organizaciones del sector público y privado para ampliar la inclusión financiera es indispensable para que esta agenda avance de manera efectiva.

5. **Es esencial un enfoque de colaboración para el desarrollo de sistemas de pago.** Los sistemas de pago como infraestructuras centrales están en constante evolución en términos de tecnología, marcos normativos y procesos comerciales a medida que se ajustan a las necesidades cambiantes de la economía y el sector financiero, especialmente en el contexto de la digitalización. La implementación exitosa de estrategias e iniciativas de toda la industria requiere el apoyo de una amplia gama de partes interesadas.

6. **Las autoridades del sector público desempeñan un papel fundamental en la creación de un ambiente propicio adecuado para la inclusión financiera en sus respectivas jurisdicciones.** Por ejemplo, muchos bancos centrales ya están trabajando para aprovechar mejor los diversos papeles que desempeñan en el espacio de pagos minoristas para este propósito.

7. **El fuerte compromiso del sector privado también ha resultado valioso en los esfuerzos para ampliar el alcance de las cuentas de transacciones que satisfacen las necesidades de los desatendidos o poco atendidos.** En varios casos, la industria ha liderado el esfuerzo de brindar cuentas básicas en sus respectivas jurisdicciones.

8. **Es esencial un enfoque colaborativo de fintech para lograr todo el potencial.** En primer lugar, los desarrollos de fintech exigen una mayor coordinación intersectorial entre las autoridades reguladoras. Muchos proveedores de fintech operan en la encrucijada de varios sectores (TIC, pagos, etc.), lo que hace necesaria la interacción entre diferentes autoridades. Además, para abordar los retos, los clientes pueden sentir que es importante que las autoridades entiendan y prueben las innovaciones de fintech para asegurar que la protección del consumidor y otros marcos jurídicos y

normativos aborden los riesgos potenciales. Las iniciativas de los reguladores, tales como sandboxes, centros de innovación y oficinas de innovación, pueden fomentar el desarrollo del ecosistema fintech. Por último, la colaboración entre el sector privado, específicamente entre los proveedores tradicionales y las nuevas empresas fintech, puede permitir una mayor innovación y acceso a nuevos mercados y capital y puede generar un mayor impacto.

B. Condición del país

9. Panamá no tiene banco central. Reconoció el dólar estadounidense como su moneda de curso legal poco después de su independencia en 1903 y lo ha estado utilizando desde entonces. El Banco Nacional de Panamá, un banco comercial de propiedad estatal fundado el 13 de junio de 1904, sobre la base de su propia Ley Orgánica, ha estado desempeñando algunas funciones quasi-banca central; más importante, actúa como agente fiscal del gobierno, administra la distribución de moneda (en cooperación con el Sistema de la Reserva Federal), opera la cámara de compensación de pagos y mantiene cuentas de liquidación para todos los bancos comerciales que operan en el país.

10. Hay tres principales reguladores del sector financiero en Panamá: (1) Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), que supervisa las actividades de los bancos, (2) Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), que regula los fondos de pensiones, fondos de inversión y administradoras de fondos, y (3) Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP), que regula las compañías de seguros. El Consejo de Coordinación Financiera (CCF) fue creado en 2011 como un organismo paraguas (Ley No. 67 de 2011) para mejorar el intercambio de información y la cooperación entre entidades para supervisar la estabilidad financiera. Además de los tres reguladores, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP), y el Ministerio de Industria y Comercio (MICI) (siendo este último la autoridad que otorga licencias a los prestamistas no bancarios, casas de empeño, proveedores de servicios de remesas, casas de información crediticia y empresas de leasing o factoring), son miembros de la CCF.

11. El sector financiero panameño está enfocado en los bancos con 66 bancos que representan 91 por ciento de los activos del sector financiero. Los bancos operan bajo varios regímenes de licencia, el más común siendo una "licencia general" que les permite operar también a nivel internacional. También hay 176 empresas financieras registradas en el MICI, 159 casas de empeño, 17 remitentes de dinero y 122 empresas de leasing. No existe una ley para otorgar licencias

o regular instituciones financieras no bancarias, incluidos los proveedores de servicios de pago no bancarios o fintechs en Panamá.

12. El Gobierno creó la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) en 2009 mediante la Ley 65 de 2009 para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de tecnologías de la información y comunicaciones en el sector público para modernizar la gestión pública, para recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales. Al desarrollar y promover nuevas tecnologías para apoyar la transformación digital, AIG también tiene la meta de brindar acceso a las oportunidades que ofrece la conectividad a todos los ciudadanos panameños. En este sentido, AIG es un actor importante para la digitalización de pagos y la inclusión financiera, específicamente en el contexto de la digitalización de los pagos y cobros del gobierno.

13. Las autoridades panameñas han estado trabajando en el desarrollo de marcos estratégicos para mejorar la inclusión financiera. Más específicamente, la Superintendencia de Bancos ha liderado el esfuerzo para desarrollar una estrategia nacional de educación financiera, ENEF (Proyecto de Estrategia Nacional de Educación Financiera de Panamá) en coordinación y colaboración con varias partes interesadas, incluyendo el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, SSRP, SMV, Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, Contraloría General, Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), MICI, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Banco Nacional de Panamá, Caja de Ahorros, Asociación Bancaria de Panamá (ABP) y APC Intelidat (el buró de crédito). Además, la Superintendencia de Bancos ha estado liderando los esfuerzos para desarrollar una estrategia nacional de inclusión financiera en colaboración con las partes interesadas relevantes, cuya finalización está prevista para 2023.

14. No existe un mecanismo de colaboración específico que cubra una amplia gama de partes interesadas del sector público y privado en pagos o fintech. La ABP tiene un subgrupo sobre métodos de pago; sin embargo, esto no incluye proveedores no bancarios. Si bien los desarrollos de fintech han sido incipientes hasta ahora, esta falta de colaboración de base amplia puede obstaculizar el desarrollo del sector en el futuro. Al mismo tiempo, las discusiones sobre reformas jurídicas y regulatorias pueden beneficiarse de una colaboración amplia entre varias autoridades del sector público y privado, incluidos bancos y proveedores no bancarios. Por ejemplo, en 2022 y 2023, la Asamblea Nacional redactó y aprobó dos proyectos de ley sobre activos virtuales,

pero terminaron siendo vetados por el Presidente, ya que la coordinación insuficiente entre las partes interesadas resultó en que las leyes no cumplieran con las obligaciones ALD/CFT de Panamá.

C. Recomendaciones

15. Para coordinar nuevas iniciativas relacionadas con fintech, SBP, SMV, SSRP y MICI deben establecer un subcomité bajo el Consejo de Coordinación Financiera (CCF) para regular y supervisar las fintechs. Un enfoque colaborativo de fintech es fundamental para permitir modelos comerciales transformadores, mitigar riesgos y tener un impacto en la inclusión financiera. Un organismo de colaboración de este tipo es también un mecanismo clave para la implementación de una estrategia de inclusión financiera. Ya que muchos proveedores de fintech operan en varios sectores (p. ej., TIC, pagos, crédito), es necesaria la interacción entre diferentes autoridades. Además, es importante que las autoridades entiendan las innovaciones de SFD y fintech para asegurar que se implementen la protección del consumidor y otros marcos jurídicos y normativos para mitigar riesgos potenciales. Un enfoque colaborativo para el desarrollo de fintech puede permitir más innovación, lo que lleva a un mayor impacto. Dado que ya existe un mecanismo de coordinación en el sector financiero (CCF), se recomienda que SRP, SMV, SSRP y MICI utilicen este mecanismo para establecer un subcomité bajo el CCF para intercambiar información, vigilar and habilitar las fintechs. Este subcomité puede convertirse más adelante en el mecanismo de coordinación de la estrategia de inclusión financiera una vez que se lance y puede desempeñar un papel decisivo en su desarrollo.

16. Las autoridades panameñas también deben considerar establecer un consejo nacional de pagos (CNP) para fomentar la colaboración y cooperación en el sistema de pagos. Un CNP es una organización estructurada que se enfoca en desarrollar un sistema de pago nacional seguro y eficiente que satisfaga las necesidades cambiantes de un país. Un CNP generalmente está dirigido por el banco central y tiene partes interesadas relevantes del sector público y privado como participantes para facilitar el diálogo. En ausencia de un banco central en Panamá, el establecimiento del CNP puede ser liderado por la Superintendencia de Bancos, que es la autoridad recomendada en esta nota para ejercer el papel de regulador y supervisor del sistema de pagos nacional. Esto requeriría la necesidad de asignar recursos y desarrollar capacidades dentro de la SBP.

17. Se recomienda a la SBP lanzar públicamente la ENEF y desarrollar y lanzar públicamente la estrategia de inclusión financiera de manera oportuna. La ENEF se ha desarrollado, pero no se ha lanzado públicamente, y se planea una estrategia de inclusión financiera. Es importante finalizar

estas estrategias públicamente para garantizar el compromiso, la rendición de cuentas y la asignación adecuada de recursos para su implementación.

II. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO

A. Contexto

18. Como reconocen el CPMI y el Banco Mundial (2016), el marco jurídico y normativo de un país juega un papel fundamental en la creación de un ambiente propicio para los servicios de pago inclusivos. Los servicios de pagos minoristas implican una combinación complicada de infraestructuras, redes y servicios con inversión tanto del sector público como del privado, y se benefician de diversos grados de competencia y colaboración, así como de normalización e innovación. Además, la gestión adecuada del riesgo, la mitigación del fraude, el abuso y protección de los intereses del consumidor son consideraciones fundamentales de supervisión y control.

19. La creciente gama de nuevos productos, a menudo ofrecidos por nuevos participantes y/o sin respaldo en persona para el usuario final, puede dificultar que los usuarios finales establezcan la confianza necesaria para adoptar los servicios financieros. Los grupos especialmente desatendidos y poco atendidos pueden sentirse más seguros si existe un marco sólido que proteja a los consumidores, sus datos y fondos, y que sea capaz de hacer frente a los desarrollos de fintech. En este sentido, la competencia es esencial para la innovación y el desarrollo fintech.

20. Los bancos ya no son los únicos proveedores de servicios de pago, un hecho que debía reflejarse en leyes, reglamentos y marcos de concesión de licencias. Si bien existe una heterogeneidad considerable en la forma en que se implementan los conceptos generales del sistema de pago en la legislación nacional, casi todas las leyes hacen distinción entre los siguientes dos conceptos:⁷

- **Sistemas de pago**, entendido como las normas, infraestructuras técnicas y otros arreglos que permiten a los participantes del mercado financiero, tales como bancos comerciales e instituciones financieras no bancarias (IFNB), transferir fondos y compensar y liquidar obligaciones entre sí.

⁷ De acuerdo con la terminología utilizada por la mayoría de los organismos emisores de normas mundiales, esta nota utilizará los nombres "sistema de pago" y "servicio de pago" para referirse, respectivamente, al primer y segundo concepto. Sin embargo, esa nomenclatura no es universal. Consulte el Anexo II para obtener más detalles sobre la regulación y supervisión de los sistemas y servicios de pago, incluidos ejemplos de otras jurisdicciones y definiciones de otros conceptos relevantes y de uso frecuente.

- **Servicios de pago**, entendido como servicios tales como emisión de dinero electrónico, procesamiento de tarjetas de terceros, pago de facturas o envío de remesas nacionales e internacionales; la lista exacta de lo que constituye un servicio de pago depende del país de que se trate.

21. Así como las leyes y reglamentos aplicables a los sistemas de pago han evolucionado en respuesta a mercados cambiantes y riesgos emergentes, también lo hicieron los procedimientos de concesión de licencias para operadores de sistemas de pago y proveedores de servicios de pago. La concesión de licencias a tales entidades se consideró redundante antes; se asumió que, ya que ellas brindan servicios a los bancos comerciales, la supervisión indirecta a través de los departamentos de supervisión bancaria sería suficiente. Este ya no es el caso, y los sistemas y servicios de pago están autorizados, supervisados y fiscalizados.⁸

22. Por lo general, los bancos centrales desempeñan el papel principal en la concesión de licencias, supervisión y fiscalización de los sistemas y servicios de pago. Los arreglos institucionales para este fin varían según las jurisdicciones. América Latina en particular se caracteriza por la división institucional entre bancos centrales y reguladores bancarios (superintendencias); muy pocas jurisdicciones han adoptado el modelo de regulador unificado. Como consecuencia, los reguladores bancarios juegan un papel relativamente más importante en el ecosistema de pagos, particularmente con respecto a la concesión de licencias y la supervisión de proveedores de servicios de pago.⁹ Por otro lado, la división actual de esas responsabilidades todavía deja una serie de cuestiones en un vacío regulatorio y puede resultar insostenible a largo plazo.

23. Los desarrollos de fintech pueden desafiar la aplicabilidad de conceptos y normas de supervisión tradicionales. Es importante asegurar que los requisitos jurídicos y normativos existentes no discriminen el uso de una tecnología en particular ni ignoren el uso de tecnologías en conjunto. Desde la perspectiva de la supervisión de servicios de pago, es fundamental asegurar la seguridad e integridad general de una infraestructura de pago. La participación de una gran cantidad y tipo de proveedores (por ejemplo, intermediarios, terceros proveedores de servicios, etc.) puede dar lugar a nuevos tipos de riesgos. Los marcos de supervisión deben diseñarse o actualizarse para tomarlos en cuenta. En este sentido, las tecnologías pueden ayudar a las autoridades a cumplir con sus tareas de

⁸ El Anexo II proporciona ejemplos de procedimientos de concesión de licencias de otras jurisdicciones.

⁹ El Anexo II incluye más información sobre las autoridades que otorgan licencias.

supervisión y vigilancia y a los participantes del mercado a cumplir con los requisitos de manera más eficaz y eficiente.

24. En los últimos años, los activos digitales o criptoactivos¹⁰ han estimulado un intenso debate normativo y de políticas en el mundo, debido en parte a riesgos significativos, así como a beneficios potenciales. En un comunicado de 2019, por ejemplo, el G20 reconoció los beneficios de las innovaciones tecnológicas, incluidos los criptoactivos subyacentes, a la vez que advirtió sobre sus riesgos, particularmente relacionados con la protección de consumidores e inversores, la lucha contra el lavado de dinero (ALD) y la lucha contra el financiamiento del terrorismo (CFT), así como riesgos de estabilidad financiera, aunque actualmente limitados.¹¹ En respuesta, los organismos internacionales de normalización (SSB) han realizado análisis, revisado normas y/o emitido directrices, según corresponda. En general, los SSB requieren adoptar un enfoque funcional y basado en la actividad mediante la aplicación de normas y regulaciones existentes cuando los criptoactivos realizan una función o actividad regulada existente; por ejemplo, como valores bursátiles o como medio de pago. Mientras tanto, a nivel nacional, las autoridades de todo el mundo han adoptado diferentes enfoques y algunas se han embarcado en esfuerzos normativos integrales. Debido a la naturaleza de los criptoactivos y los mercados, los SSB requieren cooperación, coordinación e intercambio de información transfronteriza.¹²

25. Los siguientes siete aspectos fundamentales del marco jurídico y normativo se analizan en detalle como elementos fundamentales: (i) concesión de licencias y supervisión de nuevos proveedores no bancarios y modelos comerciales; (ii) proporcionalidad, neutralidad y predictibilidad regulatorias; (iii) gestión de riesgos; (iv) protección de los fondos de los clientes (incluidos tanto los

¹⁰FSB (2020) define los activos digitales como una representación digital de valor que se puede utilizar con fines de pago o inversión, que no incluye la representación digital de monedas fiduciarias; y criptoactivos, un tipo de activo digital del sector privado que depende principalmente de la criptografía, libro mayor distribuido o tecnología similar. El GAFI (2021) define un activo virtual como una representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar con fines de pago o inversión. Los activos virtuales no incluyen representaciones digitales de monedas fiduciarias, valores bursátiles y otros activos financieros que están cubiertos en otras partes de las Recomendaciones del GAFI (2012).

¹¹ [Comunicado](#), Reunión de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G20, Fukuoka (8-9 de junio de 2019).

¹²Se recomienda precaución antes de sacar conclusiones sobre muchos aspectos de los criptoactivos, ya que la elaboración de políticas internacionales y la experiencia aún evolucionan rápidamente. El GAFI (2021) ha emitido una guía sobre el tratamiento de criptoactivos bajo las políticas ALD/CFT y el marco jurídico y normativo. La guía del GAFI reitera las normas existentes y exige su aplicación obligatoria también para los criptoactivos. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) emitió una guía sobre el tratamiento prudencial de los criptoactivos en diciembre de 2022 (BCBS 2022) para que los bancos vigilen y gestionen su exposición a criptoactivos. FSB acaba de emitir una guía sobre regulación, supervisión y fiscalización de actividades y mercados de criptoactivos (FSB, 2023a, 2023b y 2023c). IOSCO brinda orientación sobre los riesgos con respecto a las plataformas de negociación de criptoactivos y la educación de los inversores (IOSCO 2020a y 2020b). Los SSB están trabajando más en esto.

depósitos como los fondos de los clientes de dinero electrónico); (v) protección y transparencia del consumidor financiero, que también incluye marcos de datos para asegurar la privacidad y protección de los datos, así como el consentimiento; (vi) integridad financiera; y (vii) competencia en el sector.

B. Condición del país

26. El marco normativo panameño para los sistemas de pago se caracteriza por un mosaico de leyes y normativas fragmentarias que dejan lagunas significativas en su cobertura. Esto crea confusión entre los reguladores y participantes del mercado, obligando a ambos a depender de arreglos y procedimientos ad-hoc. Si bien los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero (PFMI) prescriben que “las FMI deben estar sujetas a regulación, supervisión y fiscalización adecuadas y efectivas por parte de un banco central, regulador del mercado u otra autoridad pertinente”, la regulación, supervisión y fiscalización de los sistemas de pago están presentes en una forma muy rudimentaria, si es que existen. La ausencia de una ley integral que regule los sistemas de pago e infraestructuras financieras ha sido la razón principal detrás de la situación. En eso, Panamá se está convirtiendo en un caso atípico entre las jurisdicciones latinoamericanas, ya que la mayoría de ellas ya han promulgado la legislación pertinente (consulte la Tabla 1).

Tabla 1: Otras jurisdicciones latinoamericanas y centroamericanas con leyes (legislación primaria) en materia de sistemas de pago y liquidación. Fuente: Compilación del personal del Banco Mundial.

País	Detalles
Belice	Ley del Sistemas Nacionales de Pago (2017)
Brasil	Ley de Sistemas de Pago de Brasil (Ley 10.214 del 27 de marzo de 2001)
Colombia	Decreto 1692 de 18 de diciembre de 2020 (solo para pagos minoristas)
Honduras	Ley de Sistemas de Pago y Liquidación de Valores (Decreto 46-2015 de 14 de septiembre de 2015)
México	Ley de Sistemas de Pago de 12 de diciembre de 2002
Paraguay	Ley de Sistemas de Pagos y Liquidación de Valores (Ley 4595)
Perú	Ley de Sistemas de Liquidación de Pagos y Valores (Ley 29440 de 19 de noviembre de 2009)
Uruguay	Ley de Sistemas de Pagos y Compensación y Liquidación de Valores (Ley 18573 de 13 de septiembre de 2009)

27. Si bien no existe una ley que cubra específicamente los sistemas de pago, algunas disposiciones relacionadas están presentes en otras leyes. Éstas incluyen:

- **La Ley Bancaria (texto consolidado publicado por el Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008).** La ley crea la Superintendencia de Bancos y le otorga las facultades necesarias para conceder licencias, regular y supervisar los bancos comerciales. Si bien no cuenta con secciones específicas sobre sistemas de pago, sí permite que la Junta Directiva de la Superintendencia emita las "normas técnicas" requeridas para el cumplimiento de la ley, facultad que se ha utilizado, por ejemplo, para normalizar el formato de cheques. El artículo 54 le otorga a la Superintendencia la facultad de dictar normas relativas a la continuidad de negocio de los bancos. Finalmente, se refiere a la "Cámara de Compensación" en dos contextos: incluir los saldos de la Cámara de Compensación en el cálculo de los activos líquidos de los bancos y, en caso de insolvencia, otorgar prelación a las obligaciones no pagadas que resulten del neteo de la Cámara de Compensación (aunque con prioridad inferior a la de la deuda pignorada). Se presume que el término se refiere a la cámara de compensación operada por el Banco Nacional, pero no se define explícitamente.
- **Estatuto Orgánico del Banco Nacional de Panamá (texto consolidado publicado por el Decreto Ejecutivo 4 de 18 de enero de 2006).** El artículo 10 de la ley estipula que "el Canje¹³ y Cámara de Compensación del Sistema Bancario Nacional" operarán "bajo la dirección y responsabilidad del Banco Nacional de Panamá", y la Junta Directiva del Banco Nacional "tiene facultades para regular su operación y funcionamiento". Además, el artículo 5 impide que el banco cobre tarifas por la mayoría de los servicios prestados al gobierno y sus agencias, mientras que el artículo 8 impone el requisito a todas las autoridades, a menos que estén exentas por otra ley, de depositar todos sus fondos en el Banco Nacional. Finalmente, el artículo 3 establece garantía estatal explícita para todas las obligaciones y responsabilidades del Banco Nacional.
- **Ley del Mercado de Valores de la República de Panamá y de la Superintendencia del Mercado de Capitales (texto refundido publicado por el Decreto Ejecutivo 1 de 8 de julio de 1999).** El artículo 49 de la ley contiene la definición de "central de valores", las entidades que realizan las funciones tanto de depositarios centrales de valores como de sistemas de liquidación de valores, las cuales deben ser autorizadas por la Superintendencia del Mercado de Capitales.

¹³ En este contexto, la palabra "canje" se refiere al intercambio de cheques y otros instrumentos de pago.

Bajo el artículo 199, dichas cámaras de compensación pueden convertirse en miembros de la cámara de compensación operada por el Banco Nacional, con sujeción a las normas que establezca la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá. La ley también contiene una cláusula que establece la lejanía calificada de quiebra de la garantía dada en prenda, aunque su solidez es incierta.

- **Ley de Protección de los Derechos de los Titulares de Tarjetas de Crédito y Otras Tarjetas de Pago (Ley 80 de 31 de diciembre de 2009).** Define el concepto de tarjetas de crédito y débito y extiende una serie de derechos del consumidor a sus titulares. También prohíbe a los comerciantes agregar márgenes en las compras con tarjeta para cubrir la tarifa de procesamiento y ordena a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) a publicar una comparación de las tasas de interés y otras tarifas que cobran los emisores de tarjetas de crédito.
- **Ley que Regula el Funcionamiento de las Casas de Remesas de Dinero (Ley 48 de 23 de junio de 2003).** La ley define el concepto de servicio de transferencia de dinero y exige que los proveedores de ese servicio obtengan una licencia de la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias. También contiene una exención de licencia para los bancos ya autorizados, así como para los correos nacionales. Finalmente, requiere que el organismo de licencias realice al menos una inspección de cada licenciatario en el transcurso del año.
- **Ley que Adopta Medidas para la Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción masiva (Ley 23 de 27 de abril de 2015).** El artículo 4 de la ley define "transferencia electrónica", y el artículo 22 de la ley enumera "los emisores o procesadores de tarjetas de débito, crédito y prepago" y las "entidades emisoras de instrumentos de pago y dinero electrónico" entre los "sujetos financieros obligados", supervisados por la Superintendencia de Bancos para efectos de prevención ALD/CFT. El alcance de la supervisión se describe en el artículo 20. Por otra parte, los proveedores de servicios de remesas (junto con los correos nacionales, las casas de cambio, el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario Nacional) se enumeran en el artículo 23 como "sujetos obligados no financieros" y están sujetos a la supervisión ALD/CFT de otro organismo: la Superintendencia de Instituciones No Financieras.

- **Ley que Modifica los Artículos de la Ley 76 de 1976 sobre Medidas Tributarias (Ley 256 de 26 de noviembre de 2021).** La ley obliga a las empresas, distintas de las exentas por la ley, a emitir facturas electrónicas a través del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá.
- **Ley que Reglamenta las Normas en Materia de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (Ley 45 de 31 de octubre de 2007).** Si bien la ley cubre la protección del consumidor en todos los sectores de la economía, contiene disposiciones específicas para los servicios financieros. Por ejemplo, el artículo 73 se refiere a las cuentas de crédito rotativas (principalmente tarjetas de crédito), especificando las normas mínimas de divulgación para tales productos.
- **Ley de Protección de Datos Personales (Ley 81 de 2019).** La ley regula el procesamiento de datos personales y describe los principios que deben seguir las entidades que hacen uso de dichos datos (empresas, agencias gubernamentales e individuos), así como los derechos de las personas cuyos datos personales están siendo procesados.
- **Ley que Define y Reglamenta los Documentos Electrónicos y las Firmas Electrónicas (Ley 51 de 2008).** Esta ley introdujo el concepto de firma electrónica y circulación electrónica de documentos al ordenamiento jurídico panameño.

28. Además, muchas piezas de legislación secundaria (reglamentos, circulares y acuerdos) emitidas por reguladores relevantes han impactado el mercado de servicios de pagos. Entre ellas, la Acuerdo 001-2013 de 8 de enero de 2013 emitida por la Superintendencia de Bancos, que establece un proceso simplificado Conozca a su Cliente para cuentas de bajo riesgo, ha tenido el mayor impacto en crear un ambiente propicio para la inclusión financiera.

29. Las autoridades panameñas han reconocido la necesidad de una ley específica sobre pagos. Sin embargo, los enfoques para crear un marco normativo para los sistemas de pago diferían entre las partes interesadas. Los legisladores panameños aprobaron la “criptoley” (Proyecto de Ley 697 de 2021), que combinó las disposiciones relativas a la inclusión de la tecnología blockchain en la agenda digital de Panamá (Título II) y las regulaciones sobre el uso de criptoactivos (Título III) con un marco normativo integral para el sistema nacional de pagos (Título IV), que regula la concesión de licencias a los operadores de sistemas de pago y proveedores de servicios de pago, a la vez que otorga a la Superintendencia de Bancos las facultades de supervisión y fiscalización. Sin embargo, la

ley fue vetada por el presidente en junio de 2022 debido a preocupaciones sobre sus disposiciones relativas a los activos digitales con las obligaciones ALD/CFT de Panamá acordadas con el Grupo de Acción Financiera (GAFI). Después que se volvió a presentar el proyecto de ley, el presidente lo remitió en enero de 2023 a la Corte Suprema como potencialmente constitucional. De acuerdo con la norma constitucional panameña, la ley permanece sin efecto hasta que se dicte la decisión del tribunal.

30. Paralelamente a las leyes presentadas a la Asamblea Nacional y vetadas por el Presidente, hubo otros intentos de redactar leyes integrales del sistema de pagos. La Superintendencia de Bancos trabajó junto con el equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la preparación de un proyecto de ley de sistemas de pago que no incluía las controversiales disposiciones sobre criptomonedas. Otras propuestas han sido desarrolladas por el Banco Nacional de Panamá. Sin embargo, ninguna de ellos ha sido presentada en la Asamblea.

Licencias y fiscalización

31. Debido a ese vacío jurídico, los sistemas y servicios de pago en Panamá están efectivamente desregulados. El único operador de un sistema de pago con personería jurídica claramente definida es el Banco Nacional de Panamá, ya que su facultad para operar la cámara de compensación se deriva directamente de su Ley Orgánica. La operación de cualquier otro sistema de pago, como crédito directo, débito directo y esquemas de tarjetas locales administrados por Telered, no es una actividad licenciada. Lo mismo se aplica a los servicios de pago como emisión de dinero electrónico o adquisición de comerciantes.

32. No obstante, existen algunas disposiciones en varias leyes que están tangencialmente relacionadas con los sistemas de pago y los servicios de pago. Si bien no prevén una regulación eficaz, logran confundir a los participantes del mercado y a los consumidores. Estas disposiciones se encuentran distribuidas en múltiples leyes, descritas en la primera parte de este capítulo. Muchas de esas leyes carecen de definiciones adecuadas de los conceptos que utilizan; en otros casos, la interpretación de esas definiciones es motivo de controversia.

33. La aplicación de la ley ALD/CFT ejemplifica el problema. Esta ley (Ley 23 de 27 de abril de 2015) es la única ley en el país que utiliza términos como "emisor de dinero electrónico", "emisor de instrumentos de pago" o "procesador de tarjetas". Sin embargo, esos términos no están definidos y, como resultado, el mercado carece de claridad sobre a qué proveedores y servicios aplican esas disposiciones. Lo que es aún más preocupante, el registro de proveedores de servicios de pago ante la Superintendencia de Bancos con el fin de cumplir con ALD/CFT puede ser confundido, tanto por

los participantes del mercado como por el público, con un mecanismo adecuado de supervisión prudencial y licenciamiento. Como resultado, los usuarios pueden pensar erróneamente que el riesgo que impone el uso de dichos servicios es bajo, a pesar de que el mandato de la Superintendencia de Bancos sobre ellos se limita estrictamente a la materia ALD/CFT, dejándolos sin regulación y sin supervisión en materia de gestión de riesgo de crédito, de liquidez, operativo y empresarial, o en materia de protección al consumidor.

34. No se fiscalizan los sistemas de pago. Si bien la Superintendencia de Bancos, como supervisor prudencial de los bancos, ocasionalmente supervisa y emite normas relacionadas con el uso o prestación de servicios de pago por parte de los bancos comerciales, no se extiende a la supervisión de sistemas de pago como tales. No existen disposiciones jurídicas o reglamentarias que otorguen poderes de supervisión a ninguna autoridad, y el tema de responsabilidad de supervisión de los sistemas de pago es controversial: además de la Superintendencia de Bancos, el Banco Nacional cree que su autoridad estatutaria para operar la cámara de compensación y su papel especial como agente fiscal del gobierno, operando con la plena garantía de este último, lo predestina al papel de principal supervisor de los sistemas de pago en el país.

Proporcionalidad, neutralidad y previsibilidad normativas

35. La gran cantidad de leyes y organismos reguladores no favorece la proporcionalidad, neutralidad y previsibilidad normativas. La regulación de los proveedores de servicios financieros se lleva a cabo, en general, en función de entidad (en lugar de actividad y/o riesgo). Por ejemplo, existen leyes bastante detalladas que regulan la emisión de tarjetas de crédito y débito, pero productos similares que no utilizan la tecnología de tarjetas siguen sin estar regulados. Ya que el mercado está regulado por múltiples organizaciones, es un reto asegurar un flujo de información oportuno y relevante entre ellas.

36. El acceso a los sistemas de pago y a infraestructuras del mercado financiero generalmente se limita a bancos comerciales. Actualmente, sólo ellos, así como los operadores de sistemas de liquidación de valores, pueden participar directamente en la cámara de compensación del Banco Nacional y en los sistemas operados por Telered. Hay opiniones divergentes sobre si el otorgar acceso a las entidades no bancarias al primero requeriría enmiendas a la Ley Orgánica del Banco Nacional, o si las medidas regulatorias serían suficientes. Debido a que Panamá no emite su propia moneda, es menos probable que ampliar el acceso a los sistemas de pago a entidades no bancarias cree consecuencias imprevistas con respecto a la creación de dinero y la política monetaria.

Gestión de riesgos

37. No existen reglamentos relativos a la gestión de riesgos por parte de los operadores de sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago. Aunque las autoridades están familiarizadas con los Principios para Infraestructuras del Mercado Financiero (CPMI e IOSCO, 2012), ninguno de los sistemas de pago clave ha sido evaluado formalmente. A pesar del vacío legal que resultó en la falta de estándares regulatorios formales, los operadores de los sistemas de pago clave, BNP y Telered, han estado llevando a cabo varias iniciativas destinadas a mejorar sus prácticas de gestión de riesgos operativos, incluida la planificación de la continuidad del negocio y ejercicios regulares de continuidad empresarial. Es importante destacar que mientras BNP es un banco supervisado y, por lo tanto, está sujeto a algunas normativas relacionadas con la adecuación de capital, el riesgo operativo y otros aspectos según lo definido por el SBP, el vacío regulatorio con respecto a Telered es completo.

Protección de los fondos de los clientes

38. Panamá no opera un esquema de seguro de depósitos. Por otro lado, los bancos comerciales estatales (Banco Nacional y Caja de Ahorros) se benefician de una garantía gubernamental explícita de todos sus pasivos, descrita en sus respectivos estatutos orgánicos promulgados por la Asamblea Nacional. Además, los fondos depositados en cualquiera de esos bancos gozan de protección contra embargo, hasta diez mil dólares, con excepción de las obligaciones tributarias, de seguridad social y pensión alimenticia.

39. No existe un mecanismo para proteger los fondos de consumo con respecto a los emisores de dinero electrónico. Ya que la prestación de servicios de pago no está regulada en la práctica, no existen límites sobre lo que los emisores no bancarios de dinero electrónico pueden hacer con el dinero de sus clientes, siempre que no participen en la intermediación financiera tal como la define la ley bancaria. En consecuencia, los proveedores pueden combinar los fondos de sus clientes con sus propias cuentas de efectivo utilizadas con fines operativos. Tampoco tienen prohibido invertir esos fondos, incluso si tales inversiones presentan riesgos significativos.

Protección y transparencia del consumidor financiero

40. Panamá ha logrado un progreso significativo en la promulgación de medidas de protección al consumidor financiero, pero el complejo mosaico de leyes e instituciones puede

limitar su eficiencia. La Superintendencia de Bancos es responsable de la protección del consumidor financiero con respecto a los productos y servicios ofrecidos por los bancos comerciales (con “jurisdicción exclusiva”, según el artículo 198 de la Ley Bancaria, que simultáneamente exime a los bancos de ciertas disposiciones de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007), mientras que ACODECO es la autoridad a cargo de las instituciones no bancarias. En cuanto a los bancos comerciales, las medidas de protección al consumidor son aplicables únicamente a personas naturales que adquieran uno de los cuatro productos financieros definidos en la ley: créditos de consumo (hasta 50 mil dólares), créditos de vivienda (hasta 125 mil dólares), depósitos a la vista (cuenta corriente o de cheques; hasta 20 mil dólares) y cuentas de ahorro (hasta 50 mil dólares). También son aplicables a las micro y pequeñas empresas con respecto a créditos comerciales que no excedan 200 mil dólares. Por otra parte, no existen exclusiones con respecto al mandato de ACODECO sobre las instituciones no bancarias, pues el artículo 32 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 especifica que la protección se extiende “a todos los consumidores de bienes y servicios finales”), y la definición de consumidor del artículo 33 abarca tanto a personas físicas como a personas jurídicas.

41. Si bien la división de responsabilidades entre la SBP y ACODECO puede parecer clara (la primera se ocupa de los bancos y la segunda de las instituciones no bancarias), la situación es más compleja. Con base en la Ley Bancaria y la Ley de Protección al Consumidor, es potestad exclusiva de ACODECO declarar nulas partes de contratos entre consumidores y bancos, con base en el uso por parte del proveedor de una cláusula prohibida. A su vez, ACODECO deberá tomar en cuenta el listado de cláusulas prohibidas que se enumeran en el artículo 202 de la Ley Bancaria, así como las demás normas que emita la Superintendencia de Bancos. Además, ACODECO mantiene su jurisdicción exclusiva sobre las prácticas de publicidad engañosa.

42. Los procedimientos de resolución de conflictos aplicables difieren entre bancos y entidades no bancarias. Solo los bancos están obligados a desarrollar un procedimiento interno de gestión de quejas. Si la queja no se resuelve internamente en un plazo de treinta días, el consumidor puede recurrir ante la Superintendencia de Bancos a través de su mecanismo formal extrajudicial de resolución de conflictos. Sin embargo, la competencia de la Superintendencia de Bancos se limita a las controversias cuyo monto no supere veinte mil dólares. Por consentimiento mutuo del consumidor y del banco, la Superintendencia también puede actuar como árbitro en otras disputas.

43. Por lo general, las entidades no bancarias no están obligadas por ley a tener procedimientos de manejo de quejas. Los emisores de tarjetas de crédito no bancarios son una excepción a esta norma, ya que tal requisito les es impuesto por la Ley de Tarjetas de Crédito. Los

consumidores de productos financieros no bancarios pueden presentar sus quejas directamente a ACODECO. La agencia investiga la queja y, como primer paso, lleva a cabo una mediación entre el consumidor y el proveedor. Si con ello no se resuelve la situación y el monto económico en disputa no supera los 2,500 dólares, la dependencia lo resuelve por la vía administrativa, que consiste en una audiencia, en la que las partes pueden presentar pruebas, y concluye con una decisión vinculante del director de ACODECO o un funcionario designado. Los conflictos de consumo por montos mayores se resuelven en los tribunales (“procedimiento judicial”), donde ACODECO puede representar al denunciante.

44. La existencia de múltiples autoridades y canales de resolución de conflictos puede resultar confuso para los consumidores. Con base en las discusiones de los equipos del FSAP con ACODECO, parece que es común que los consumidores se quejen ante ACODECO sobre asuntos que están dentro del alcance del mandato de la Superintendencia de Bancos. Naturalmente, esto refleja la presencia más grande de ACODECO: la organización tiene doce sucursales en todo el país, sin incluir su “unidad móvil”, un camión que viaja por el país para brindar capacitación sobre los derechos del consumidor en lugares más remotos. La agencia también está activa en las redes sociales y las aplicaciones de mensajería: por ejemplo, lanzó una línea directa de quejas por WhatsApp. Por otro lado, el conocimiento del mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos de la Superintendencia de Bancos es más limitado: los bancos rara vez muestran información al respecto de manera destacada, ya sea en sus sucursales, dentro de la banca por Internet o en aplicaciones móviles.

Figura 1: Unidad móvil de capacitación de ACODECO. Foto de ACODECO.



45. La Ley Bancaria, la Ley de Tarjetas de Crédito y la Ley de Protección al Consumidor contienen la lista de términos y condiciones fundamentales que deben contener los contratos de servicios financieros. Incluye, por ejemplo, estado de cargos y comisiones, tasa de porcentaje anual para productos de crédito, plazos de pago, así como la forma en que la entidad financiera comunicará los cambios al contrato. Con respecto a los productos ofrecidos por los bancos, la ley requiere que la Superintendencia de Bancos revise los "contratos modelo" para los productos estándar de depósito y préstamo y, si es necesario, ordene al banco que los modifique para cumplir con las leyes y reglamentos. Sin embargo, las instituciones financieras no están obligadas a proporcionar declaraciones de hechos fundamentales (KFS) normalizadas que describan las características principales de sus productos. La ausencia de KFS se compensa parcialmente con la comparación de productos de tarjetas de crédito que publica anualmente ACODECO; sin embargo, no se toman medidas similares con respecto a ningún otro producto.

46. Si bien no existen reglamentos separados relacionados con la privacidad y la protección de datos personales en el sector financiero, todas las instituciones están sujetas a la Ley de

Protección de Datos Personales (Ley 81 de 2019). Toda persona cuyos datos personales sean tratados tiene derecho a: (1) ser informado sobre el tratamiento de datos; (2) acceder a cualquier dato personal procesado por otra parte; (3) rectificar información incorrecta; (4) solicitar la supresión de dichos datos, si existen motivos fundados y legítimos; (5) recibir una copia de los datos en un formato que asegure la portabilidad y (6) no ser objeto de una toma de decisiones puramente automatizada, si pudiera infringir sus derechos legales.

Protección de datos y privacidad

47. Panamá cuenta con una ley de protección de datos, que es similar al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea. La Ley 81 de 2019, complementada por el Decreto Ejecutivo 285 de 2021, regula los principios, derechos, obligaciones y procedimientos aplicables a la protección de datos personales, incluyendo disposiciones sobre privacidad, consentimiento, acceso, cancelación y portabilidad. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) es el regulador de la protección de datos. El régimen general de protección de datos también se aplica a las entidades financieras. Sin embargo, la protección del historial crediticio se rige por una “ley especializada” (Ley 24 de 2002, modificada posteriormente), que otorga facultades de supervisión al MICI, ACODECO y los tribunales pertinentes.

Remesas

48. Las remesas internacionales están reguladas por la SBP, el MICI y la Unidad de Análisis Financiero (UAF). Los remitentes de dinero deben obtener una licencia de operación de la Dirección de Empresas Financieras del MICI de acuerdo con la Ley 48 de 2003. También deben registrarse en la Superintendencia de Bancos de acuerdo con el Acuerdo No. 001-2018 de Prevención de Otros Obligados Financieros para efectos de prevención de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los remitentes de dinero son responsables de reportar transacciones sospechosas a la UAF y reportan a la Superintendencia de Bancos para fines ALD/CFT. Existe cierta duplicidad en estos requisitos de presentación de informes, que posiblemente se pueden simplificar para lograr más eficiencia en la presentación de informes.

Integridad financiera¹⁴

¹⁴Este tema se trata en detalle como parte del PESF de Panamá en la Nota Técnica sobre Prevención de Lavado de Dinero y Combate a la Financiación del Terrorismo (ALD/CFT).

49. El Acuerdo 1 de 2013 de la SBP establece normas para el régimen básico de cuentas en Panamá, que recientemente ha sido fundamental para que dos bancos panameños comiencen a ofrecer productos específicos de pago digital. La norma define como “cuentas de proceso simplificado” a aquellas cuentas individuales abiertas por residentes, expresadas en moneda nacional, con un límite de saldo de B/.1,000 y un límite de B/.1,500 en depósitos y retiros mensuales acumulativos. Estos límites fueron incrementados recientemente por la Superintendencia de Bancos a B/.5,000. La oferta de estas cuentas por parte de los bancos no es obligatoria. Para abrir una cuenta de proceso simplificado, se necesita una tarjeta de identificación y una dirección actualizada proporcionada por el cliente. El banco que abre la cuenta debe verificar la identificación del cliente dentro de los treinta días posteriores a la apertura de la cuenta. El proceso de apertura de cuenta puede realizarse en línea.

50. Las medidas de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo se rigen en Panamá por la Ley 23 de 2015. El artículo 22 de la Ley 23 enumera los sujetos obligados sujetos a obligaciones ALD/CFT. Esta lista requiere más aclaración en el contexto de la prestación de servicios de pago por parte de entidades no bancarias. Más específicamente, el Artículo 22.1.f limita la cobertura de los procesadores de pagos únicamente a los procesadores de tarjetas, sin reconocer a los procesadores de instrumentos de pago que no son tarjetas. El artículo 22.1.g se refiere a las instituciones emisoras de medios de pago y dinero electrónico, que actualmente no están reguladas ni supervisadas en Panamá para fines distintos a ALD/CFT.

Competencia

51. Si bien la ley panameña contiene disposiciones antimonopolio (Ley 45 de 31 de octubre de 2007), su aplicación al sector financiero ha sido escasa. La confusión entre los mandatos de ACODECO y la Superintendencia de Bancos puede haber contribuido al problema. Por ejemplo, CLICAC, el predecesor de ACODECO, llevó a la Superintendencia a los tribunales en 2004 después de que se rechazara su solicitud de datos del sector bancario. El caso, después de múltiples apelaciones, terminó en la Corte Suprema, que se puso del lado de la agencia de competencia. El hecho de que tal conflicto entre reguladores pudo ocurrir sugiere que las leyes bancarias y de competencia no eran lo suficientemente no ambiguas.

52. No obstante, pueden existir presentes en el mercado problemas de competencia y poder de mercado. Las fintechs no bancarias reportaron dificultades para abrir cuentas bancarias y acceder

a infraestructuras financieras, mientras que los nuevos esquemas de pago de circuito cerrado pueden terminar como monopolios de facto gracias a sus efectos de red.

Activos digitales

53. No existían proveedores de servicios de criptoactivos, emisores o plataformas de negociación bursátil en Panamá al momento de la redacción de esta nota técnica, basado en las discusiones con varios proveedores y reguladores. La evidencia anecdótica sugiere que solo hay una cantidad limitada de clientes que realizan transacciones de criptoactivos a través de intercambios en el extranjero.

54. La SBP no impone requisitos a los bancos que adquieran exposiciones a criptoactivos, participan en servicios de criptoactivos y/o intermedian en servicios de criptoactivos. Un banco panameño ha estado brindando servicios a sus clientes en los últimos meses para acceder de manera segura a un proveedor de servicios de criptoactivos de EE. UU. a través de su cuenta fiduciaria, vigilando específicamente las transacciones sospechosas. El banco tiene aproximadamente 150 clientes que realizaron transacciones por un total de \$30 millones en un período de diez meses. Al mismo tiempo, dos proyectos de ley fueron sido debatidos y aprobados por la Asamblea en 2022 y 2023, pero ambos fueron vetados por el Presidente de la República principalmente debido a diversas preocupaciones que incluyen aspectos operativos, normativos y de supervisión, asuntos de gestión de riesgos y preocupaciones ALD/CFT. Tras el último voto, el proyecto de ley fue enviado a la Corte Suprema para su consideración.

Recuadro 1. Banco Nacional de Panamá

Como la institución financiera más antigua del país, agente fiscal del gobierno y operador del principal sistema de liquidación, el Banco Nacional de Panamá es uno de los actores más importantes del sistema de pagos nacional. Es imperativo que se le otorgue un papel importante en la configuración del desarrollo del sistema de pago nacional y que contribuya, de manera regular, a las decisiones estratégicas. ¿Su papel central también significa que debe desempeñar un papel en la vigilancia del sistema de pago y supervisión de los operadores del sistema de pago?

La respuesta, basada en una investigación exhaustiva y consultas con expertos, es no.

El equipo del FSAP ha considerado la situación especial de Panamá; en particular, el hecho de que no tiene un banco central. Si bien es poco común (incluso otras economías dolarizadas como El Salvador o Timor Oriental han establecido sus propios bancos centrales), Panamá no es el único país en tal situación. Otras jurisdicciones sin banco central, como Andorra o Liechtenstein, asignan los poderes para autorizar y supervisar los sistemas de pago a sus reguladores bancarios o del mercado financiero: la Autoridad Financiera de Andorra y la Autoridad del Mercado Financiero de Liechtenstein. Además, examinamos instituciones de naturaleza similar al BNP: bancos de propiedad estatal con la garantía total del gobierno, que actúan como agentes fiscales del gobierno. Esos incluyen, por ejemplo, el Banco Nacional de Liechtenstein

(Liechtensteinische Landesbank) durante su existencia como órgano estatutario del gobierno, o el recién fundado Banco Nacional de las Islas Feroe (Landsbanki Føroya). En ninguno de esos casos la autoridad del banco del gobierno se extendió a la supervisión de sistemas de pago. Más aún, en países donde los sistemas de liquidación bruta en tiempo real (RTGS) o de gran valor se operan fuera del banco central, como Canadá (Payments Canada) o Hong Kong (Hong Kong Interbank Clearing Limited), esos operadores no tienen ninguna facultad de vigilancia. Finalmente, ser responsable de la impresión o distribución de billetes no otorga, por sí solo, tales poderes, como lo ejemplifican Bank of Scotland, Royal Bank of Scotland y Clydesdale Bank (en Escocia); Banco de Irlanda, Danske Bank y Ulster Bank (en Irlanda del Norte); y HSBC, Bank of China y Standard Chartered (en SAR Hong Kong, China).

Esto se debe a que el poder de fiscalización no proviene de operar un sistema de pago. El papel destacado que desempeñan los bancos centrales en la supervisión del sistema de pagos tiene sus raíces en otros lugares. La primera consideración fue que los bancos centrales, al ejecutar la política monetaria y, por lo tanto, controlar la oferta de dinero, controlan la oferta del activo de liquidación para los sistemas de pago. El segundo fue el mandato de estabilidad financiera que tenían la mayoría de los bancos centrales: como ha demostrado la experiencia de varias crisis, los riesgos presentes en los sistemas de pago podrían causar, transmitir o exacerbar la inestabilidad financiera. Finalmente, en años más recientes, las facultades de supervisión y regulación de los sistemas de pago se otorgaron explícitamente a los bancos centrales mediante la legislación pertinente. Si bien varios bancos centrales desempeñan funciones tanto de operador como de supervisión, la situación puede dar lugar a un conflicto de intereses, razón por la cual las normas internacionales han recomendado separarlos administrativamente, en la medida de lo posible.

Algunas de las opiniones contradictorias sobre supervisión que encontró la misión del FSAP podrían deberse a malentendidos sobre la naturaleza de la función de supervisión. Como demuestran Bossone (2001) o el Banco Central Europeo (2016), la supervisión de sistemas de pago generalmente no implica interferir de manera rutinaria con las decisiones y políticas del operador o revisar y anular sus decisiones. La recopilación de datos y la persuasión moral se encuentran entre las actividades más importantes en la caja de herramientas del supervisor. Solo se utilizan medidas más coercitivas cuando los objetivos de supervisión, como la seguridad y eficiencia del sistema nacional de pagos, no pueden lograrse de otra manera. No se espera que los supervisores interfieran con las decisiones tecnológicas o comerciales legítimas de los operadores si no existen buenas razones de política pública para hacerlo. Por último, los supervisores no eliminan la responsabilidad básica de la seguridad y eficiencia de un sistema de pago o de una infraestructura de mercado, que recae en el operador.

C. Recomendaciones

55. El MEF, junto con la Superintendencia de Bancos, debe facilitar la adopción urgente de una ley sobre sistemas y servicios de pago. La promulgación de dicha ley ya fue recomendada por el FSAP anterior y el rápido crecimiento de la industria de pagos digitales hace que su adopción sea más crítica. La ley debe incluir (i) un mandato claro para que la Superintendencia de Bancos regule, supervise y controle el sistema nacional de pagos, asegurando su seguridad y eficiencia; (ii) un mandato claro para que la Superintendencia de Bancos actúe como autoridad licenciatante, supervisora y reguladora de los proveedores de servicios de pago, incluidos los proveedores de servicios de remesas y emisores de dinero electrónico; (iii) una base jurídica bien fundamentada, clara, transparente y exigible para la compensación multilateral, firmeza de la liquidación, protección de los fondos de los consumidores de dinero electrónico y otros conceptos legales fundamentales relacionados con el pago y la liquidación; (iv) reconocimiento de la prestación no bancaria de servicios de pago, que asegura la igualdad de condiciones respaldada por un enfoque basado en riesgo; (v) incluir entre los mandatos de la Superintendencia de Bancos el fomento de la competencia y la protección al consumidor financiero (manteniendo, en consonancia con las recomendaciones del FSAP, la estabilidad financiera como objetivo principal); (vi) derogar o enmendar leyes anteriores que entren en conflicto con las nuevas disposiciones.

56. Una vez que se adopte la legislación pertinente, las autoridades deben modificar otros instrumentos jurídicos (como la ley ALD/CFT o la ley de tarjetas de crédito, así como el estatuto de la SBP) para asegurar que utilicen las mismas definiciones y sigan los mismos principios que la ley de sistemas de pago. Por ejemplo, las autoridades deben considerar enmendar la Ley 23 de 2015 para introducir “proveedor de servicios de pago” como un término general, que abarcaría las entidades en el Artículo 22.1.f y 22.1.g. También pueden considerar incorporar algunas de las normas individuales que rigen a los proveedores de servicios de remesas y a los emisores de tarjetas de crédito en las normativas generales que rigen a los proveedores de servicios de pago para asegurar la protección equitativa de los consumidores y reducir las oportunidades de arbitraje normativo.

57. Tras la promulgación de la nueva ley de sistemas y servicios de pago, la Superintendencia de Bancos debe desarrollar un marco de políticas de supervisión que refleje el nuevo mandato. El marco debe cubrir los sistemas y servicios de pago, incluidos los servicios de pago digitales innovadores, y debe ser explícito sobre los objetivos, alcance, normas aplicables y requisitos de información para la supervisión de los pagos. La Superintendencia de

Bancos también debe considerar desarrollar un plan de desarrollo de capacidades para su personal sobre supervisión de pagos para asegurar una implementación efectiva. Es importante que la política de supervisión se base en riesgo y adopte objetivos realistas, ya que esta función del regulador se construirá, efectivamente, desde cero.

58. Es importante que el marco de la política de supervisión se centre en la seguridad y eficiencia del sistema de pago nacional y, al mismo tiempo, minimice las cargas indebidas impuestas sobre los operadores del sistema. Por ejemplo, aunque algunas autoridades operan marcos de recuperación de costos e imponen tarifas y gravámenes a las entidades supervisadas, la agencia supervisora no debe tratar dichos cargos como un centro de ganancias. Determinar los gravámenes de supervisión en función de volúmenes de transacciones puede crear incentivos desalineados y debe desaconsejarse.

59. Junto con el marco de supervisión y de conformidad con la ley promulgada, la Superintendencia de Bancos también debe determinar los procedimientos y plazos de concesión de licencias y registros para los operadores de sistemas de pago nuevos y existentes y emitir las reglamentaciones necesarias a tal efecto. Las prioridades y plazos deben determinarse de manera basada en riesgo, en consultas con la industria. Al mismo tiempo, es fundamental brindar la protección necesaria a los fondos de los clientes mantenidos con emisores de dinero electrónico. Por esa razón, puede ser necesario priorizar la concesión de licencias y la regulación de esa categoría de proveedores de servicios de pago.

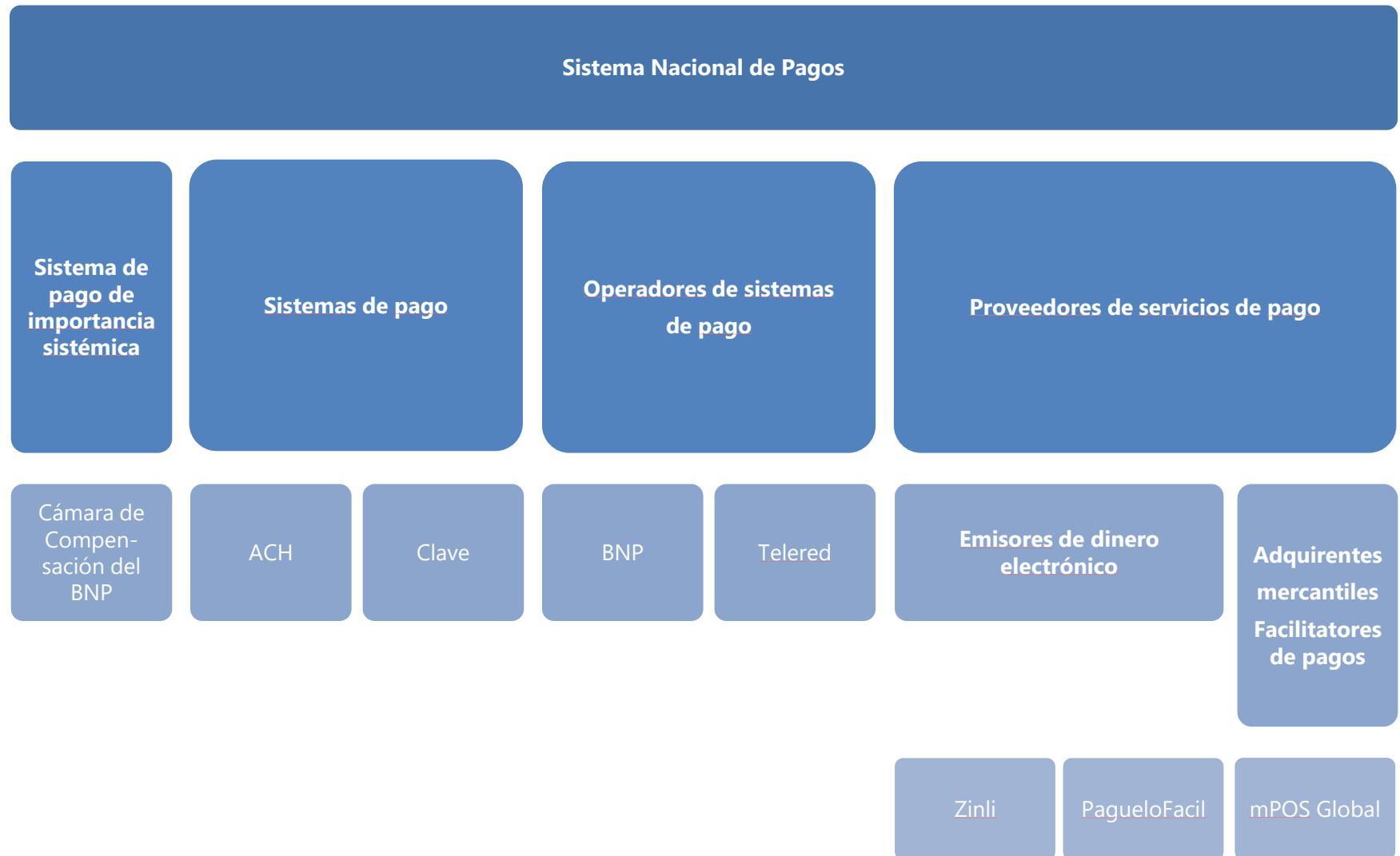


Figura 2: Marco normativo propuesto y ejemplos de entidades pertenecientes a cada categoría.

60. La Superintendencia de Bancos debe desarrollar e implementar un marco integral e independiente de protección del consumidor financiero (FCP) para bancos y proveedores de servicios de pago no bancarios, con un enfoque específico en los nuevos riesgos para los consumidores debido a los SFD y fintech en el mediano plazo. La Superintendencia de Bancos está a cargo de la protección del consumidor financiero en el sector bancario. Después de la promulgación de la nueva ley de servicios y sistemas de pago, con su nuevo mandato sobre la regulación y supervisión del sistema de pago nacional y la consideración de nuevos desarrollos en SFD y fintech en Panamá, la Superintendencia de Bancos debe desarrollar e implementar un marco normativo integral e independiente de FCP para bancos y entidades no financieras (proveedores de servicios de pago bancario). El marco debe cubrir resolución de conflictos, divulgación y transparencia, trato justo y conducta comercial. Las consideraciones específicas de FCP sobre SFD incluyen fraude u otras conductas indebidas, falta de confiabilidad de la plataforma, falta de transparencia, ofertas de productos más riesgosos o complejos que no son adecuados para los consumidores, toma de decisiones algorítmicas y problemas de privacidad de datos, entre otros.

61. Si bien el comercio de criptoactivos no parece estar desarrollado en Panamá en esta etapa, se exhorta a las autoridades panameñas a observar los desarrollos locales y vigilar la orientación internacional de los SSB en esta área. Ya que el mercado panameño es bastante incipiente en esta etapa y la orientación internacional sobre la regulación y supervisión de las actividades de criptoactivos aún está evolucionando, se recomienda a las autoridades vigilar de cerca los desarrollos y riesgos potenciales antes de tomar medidas adicionales. Cualquier iniciativa regulatoria debería adoptar el principio de “mismo riesgo, misma regulación” en la medida en que los criptoactivos cumplan funciones económicas equivalentes, para evitar el arbitraje regulatorio y la fragmentación en el ecosistema de pagos.

III. INFRAESTRUCTURAS FINANCIERAS Y TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC)

A. Contexto

62. Se reconoce ampliamente que una infraestructura financiera, de comunicaciones y de otro tipo confiable es fundamental para la prestación de servicios de pago eficientes y rentables y, en este sentido, es una base fundamental para el acceso y la inclusión financiera. El análisis del principio rector 3 comienza con una discusión de los principales sistemas de pago del país. Las redes de puntos de servicio y canales de acceso (por ejemplo, sucursales, agencias externas y cajeros automáticos) se analizan por separado en el principio rector 5. A esto le sigue una discusión de las otras infraestructuras que, si bien no forman parte del sistema de pago nacional, también son de gran relevancia para la inclusión financiera, ya que brindan información crítica a los proveedores de servicios de pago y otros proveedores de servicios financieros. Estos incluyen informes de crédito y otras plataformas de intercambio de datos, sistemas de identificación nacional y TIC en general.

B. Condición del país

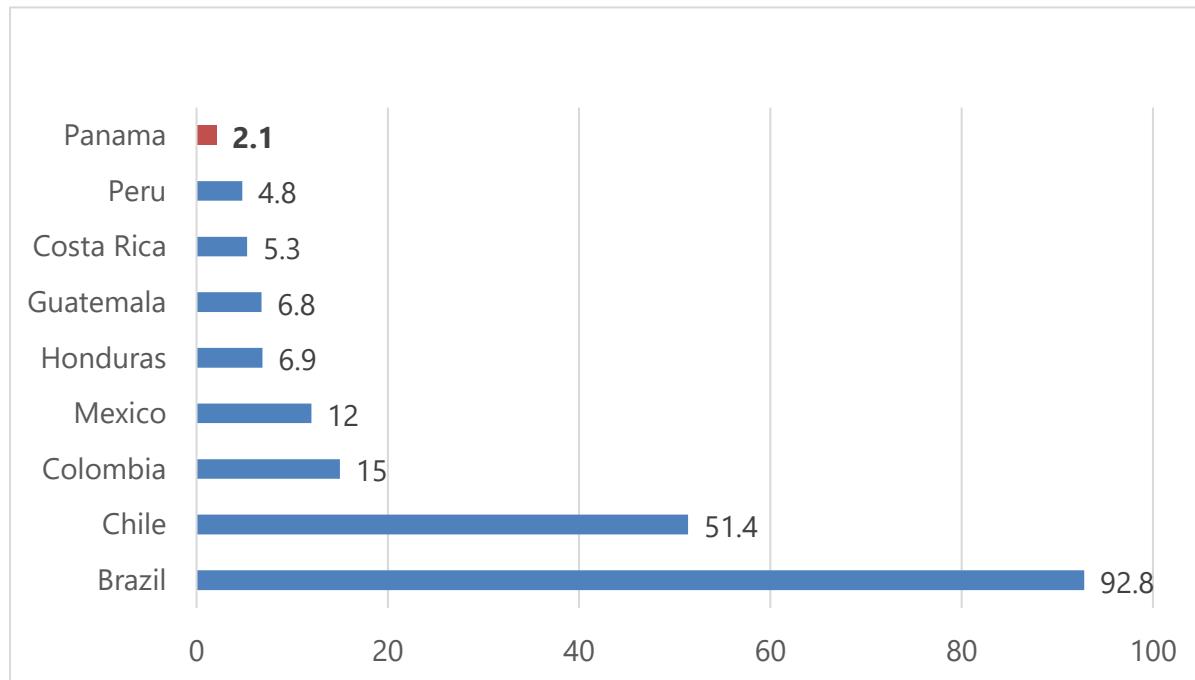


Figura 3: Rotación del PIB para los sistemas LBTR en varios países (los datos de Panamá se refieren a la cámara de compensación BNP). Fuente: SBP y Encuesta Global de Sistemas de Pago (GPSS) del Banco Mundial. Datos de 2020 o del año más reciente disponible.

Sistemas de pago y otras infraestructuras financieras

63. Si bien la infraestructura nacional de compensación y liquidación está bien establecida en Panamá, la mayoría de los pagos interbancarios nacionales pueden procesarse en el extranjero. Panamá tiene una economía relativamente pequeña, abierta y dolarizada, donde casi todos los bancos tienen acceso a cuentas corresponsales en los Estados Unidos, donde se benefician de mercados monetarios más profundos y líquidos. Ya que Panamá es un importante centro financiero regional, no hay otra explicación plausible del hecho de que los valores de los pagos procesados a través de los sistemas de pago domésticos son dramáticamente más bajos que en otros países de la región. Sumando los cheques y transferencias de crédito procesadas a través de la cámara de compensación automatizada, en 2022 los sistemas de pago domésticos en Panamá procesaron 214 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país. En comparación, el sistema de liquidación bruta en tiempo real de gran valor de Brasil, STR, procesó dos años antes pagos equivalentes a 9280 por ciento, o casi cien veces del PIB (consulte la Figura 3). Comprender la razón detrás de la utilización relativamente baja de los sistemas de pago nacionales será importante para evaluar su importancia sistémica y desarrollar una estrategia de desarrollo de sistemas de pago con un enfoque más amplio.

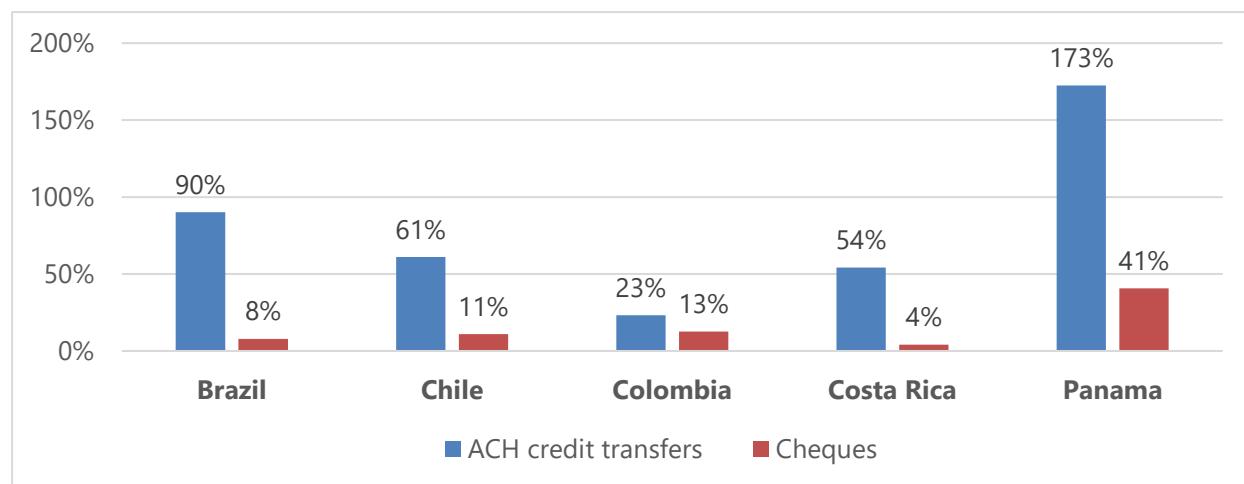


Figura 4: Valores totales de transacción (2021) para cheques interbancarios y transferencias de crédito ACH como porcentaje del PIB. Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de los bancos centrales nacionales.

64. Al mismo tiempo, la importancia relativa de los cheques es mayor que en las economías vecinas. Si bien el panameño promedio realiza menos de dos transacciones de cheque al año, su valor acumulado asciende a 41 por ciento del PIB, aproximadamente cuatro veces más que en el caso

de Brasil y Colombia (consulte la **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). De manera similar, el tamaño promedio de transacción, 3,494 dólares, es relativamente alto (Figura 5). Esto sugiere que los cheques pueden ser relativamente populares como instrumentos de pago utilizados para transacciones sensibles al tiempo de alto valor, tales como transacciones de bienes raíces u otros pagos de empresa a empresa (B2B), el caso de uso que en otros países es más frecuentemente manejado por el sistema LBTR.

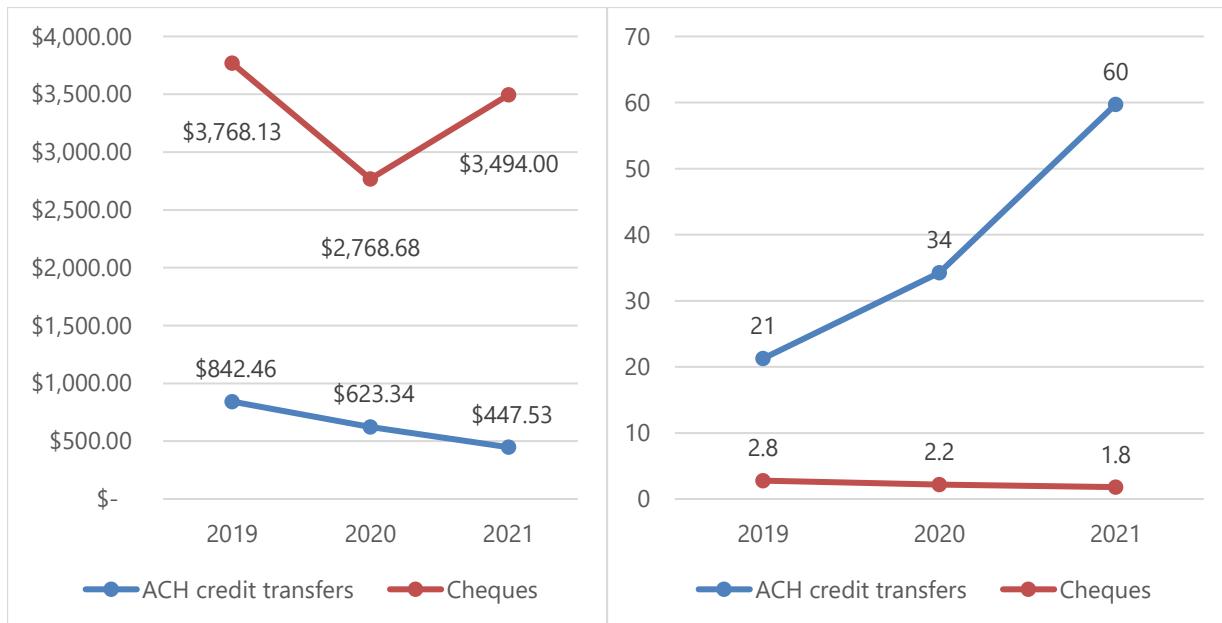


Figura 5: Tamaño promedio de transacción de cheques y transferencias de crédito ACH en Panamá (izquierda) y cantidad promedio de transacciones per cápita (derecha). Fuente: SBP.

Cámara de Compensación del Banco Nacional de Panamá

65. Panamá opera un sistema único de liquidación: la cámara de compensación del Banco Nacional de Panamá. Además, existen varios sistemas de pagos minoristas, la mayoría operados por Telered, un consorcio de seis bancos comerciales: una cámara de compensación de cheques, un sistema de liquidación neta diferida para transferencias de crédito y débitos directos (ACH Directo), un sistema de pagos de bajo valor (ACH Xpress) y un esquema nacional de tarjetas de débito (Clave). LatinClear opera un sistema de liquidación de valores, y la parte de efectivo se liquida en la cámara de compensación del Banco Nacional.

66. Si bien el sistema operado por Banco Nacional se denomina formalmente "cámara de compensación", su función es predominantemente ser un sistema de liquidación para varios arreglos de compensación. El papel del Banco Nacional en las liquidaciones interbancarias está

legalmente establecido por el Estatuto Orgánico de la institución y está conectado con sus otras funciones bancarias quasi centrales, como la distribución de billetes de dólares estadounidenses en coordinación con el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos y la emisión de monedas de Balboa. Desde noviembre de 2021, el Banco Nacional ha estado trabajando para separar sus funciones de compensación y liquidación de las operaciones de banca comercial, comenzando con el establecimiento de un Comité de Directorio independiente sobre Operaciones del Sistema Financiero. Con base en la decisión del comité de marzo de 2023, la gerencia del Banco Nacional procederá a contratar personal dedicado para las funciones de gestión de riesgos de la cámara de compensación y otras funciones fundamentales, y consolidarlos en un solo departamento independiente de las funciones corporativas de todo el Banco Nacional.

67. Aunque el sistema, basado en software Montran implementado en 2019, es capaz de funcionar como un sistema de liquidación bruta en tiempo real, esa función no se utiliza en la práctica. En su lugar, la liquidación de expedientes de compensación recibidos de Telered, así como de cheques compensados directamente por el BNP, se produce durante cinco sesiones diarias, programadas para las 8:00, 10:00, 13:00, 15:30 y 17:00 horas. La liquidación se produce en los libros del Banco Nacional, donde cada participante del sistema debe abrir una "cuenta de compensación especial".

68. Es responsabilidad de los bancos comerciales mantener el saldo mínimo en la cuenta de compensación especial. Las normas del sistema determinan el método de cálculo del saldo mínimo, el cual se basa en el promedio aritmético de las posiciones brutas de débito diarias, medidas en el transcurso de los últimos tres meses. El Banco Nacional informa a los participantes si los saldos caen por debajo del umbral mínimo y les exige cubrir el faltante antes del final del día hábil; aquellos que no lo hagan estarán sujetos a sanciones monetarias. Los saldos se pueden complementar con: (1) transferencias desde las cuentas corresponsales regulares de los bancos mantenidas con el Banco Nacional; (2) transferencias CHIPS o Fedwire a la cuenta bistró del Banco Nacional en los Estados Unidos; (3) préstamos interbancarios en los mercados monetarios. Según el Banco Nacional, algunos bancos tuvieron que ser advertidos porque los saldos de sus cuentas de compensación cayeron por debajo del mínimo prescrito; sin embargo, en ningún momento en la historia reciente ha habido una falta de liquidación que haya requerido revertirse.

69. No existe provisión de liquidez intradía por parte del operador del sistema. Cuatro bancos comerciales han concertado líneas de crédito pignoradas con el Banco Nacional, y los

desembolsos de éstas podrían utilizarse para suministrar liquidez adicional a lo largo del día; sin embargo, el proceso no está automatizado.

70. En este momento, cada banco utiliza una sola cuenta a efectos de liquidación. Sin embargo, el Banco Nacional tiene previsto introducir subcuentas dedicadas a la liquidación de posiciones de sistemas complementarios individuales. En esta configuración, la cuenta que utiliza un banco para liquidar la compensación de cheques estará separada de la cuenta que utiliza para la liquidación de ACH Directo. De igual manera, existirán cuentas separadas para liquidar los archivos de compensación ACH Express, Clave y Latinclear, así como los nuevos sistemas de pago o arreglos de compensación que pudieran lanzarse en el futuro. Como resultado, los participantes tendrán que dedicar liquidez de manera proactiva a la liquidación de sistemas individuales y administrarla de manera proactiva a lo largo del día hábil.

71. Las normas del sistema pueden imponer riesgos de liquidez a nivel del sistema. Si bien el hecho de que no se utilice la funcionalidad LBTR significa que no puede surgir una situación típica de estancamiento, esto puede cambiar después de que introduzcan cuentas de liquidación separadas para cada sistema. Esto se debe a que allí es teóricamente posible que dos bancos, Bancos A y B, tengan obligaciones mutuas que resulten en un neto de cero cuando se consideran todos los sistemas (compensación de cheques, ACH Directo, ACH Express, etc.), pero existe una asimetría de sus posiciones netas en diferentes sistemas. Por ejemplo, el Banco A espera que su posición neta altamente negativa en ACH Directo se cubra con su posición neta altamente positiva en ACH Express, mientras que en el Banco B ocurre lo contrario. En el marco actual, todas esas posiciones podrían compensarse, mientras que en el modelo de "cuentas separadas", si la liquidación de ambos sistemas ocurre al mismo tiempo, la liquidación de esos dos bancos podría fallar por falta de fondos.

72. Además, el uso de la posición *bruta* de débito para calcular los saldos mínimos exigidos que deben mantenerse en el sistema puede tener algunas consecuencias no deseadas. Si bien da como resultado el aumento de la liquidez agregada disponible a nivel del sistema, puede generar incentivos desalineados. En primer lugar, no hay ningún incentivo para el comportamiento "altruista" en el sistema. Supongamos que hay dos bancos: Banco A y Banco B. Durante el período dado, el Banco A no recibiría créditos y acumularía un millón de dólares de débitos en su cuenta de compensación especial, lo que resultaría en una posición neta negativa de un millón de dólares. Por otro lado, el Banco B recibiría dos millones de dólares de créditos y acumularía un millón de dólares de débitos, resultando en una posición neta positiva de un millón de dólares. Bajo la metodología actual, ambos bancos tendrían que mantener el mismo saldo obligatorio en su cuenta de

compensación especial, a pesar de que este último proporciona un bien público (amplia liquidez que facilita el flujo fluido de pagos en el sistema), y el primero no lo hace. Eso equivale efectivamente a una sanción impuesta al Banco B, que tiene que “pagar” el costo de oportunidad de no poder invertir los fondos de una manera más rentable. En segundo lugar, el sistema es, por diseño, procíclico: más débitos brutos durante el período de estrés del mercado darían como resultado requisitos de saldo mínimo más altos. Si los datos están disponibles, un análisis más detallado del comportamiento de los pagos de los bancos desde el momento de la crisis financiera mundial de 2008, o el período más reciente al comienzo de la pandemia de COVID-19, podría establecer hasta qué punto se trata de una inquietud bien fundada.-Finalmente, la exigencia de saldo, si bien reduce sustancialmente el riesgo en el sistema, no sustituye la gestión de posiciones netas de débito en los sistemas de neteo operados por Telered. Ya que no se utilizan topes netos de débito, aún es posible que la posición neta de débito de un banco supere el requisito de saldo mínimo.

73. No obstante, el riesgo de liquidez en el sistema sigue siendo limitado por muchas razones. Si bien el equipo del FSAP no ha realizado un análisis de red para pagos entre bancos panameños, es razonable suponer que el Banco Nacional tiene un alto nivel de centralidad en la red, considerando su papel como agente fiscal del gobierno. En consecuencia, los requisitos impuestos a los participantes individuales pueden importar menos que el hecho de que el propio Banco Nacional pueda acceder a una amplia liquidez y respaldar efectivamente el sistema (sin embargo, requeriría nuevos arreglos legales e institucionales, ya que el BNP actualmente no proporciona liquidez intradía ni garantiza la liquidación). Además, como se mencionó anteriormente, el sistema, aunque es capaz de funcionar como un LBTR, no se usa de esa manera) y, por lo tanto, sus requisitos de liquidez son, por definición, más bajos. Finalmente, como se señaló al principio del capítulo, muchos de los pagos sensibles al tiempo de alto valor entre bancos, como los relacionados con las transacciones del mercado monetario, pueden procesarse a través de los sistemas de pago de EE. UU. Si las transacciones liquidadas en el Banco Nacional son de origen predominantemente minorista, es mucho menos probable que causen problemas de liquidez.

74. No existe un procedimiento claro de reversión a seguir en caso de incumplimiento de un participante. Las normas del sistema sí prescriben, sin embargo, el procedimiento a seguir en caso de que la Superintendencia de Bancos inicie un procedimiento de intervención. Con base en el artículo 37 de las normas del sistema (y el artículo 38 en el caso de esquema de participación escalonada), la cuenta de compensación especial del participante se congela al recibir la notificación de intervención de la Superintendencia de Bancos, momento en el cual el administrador de la cámara

de compensación del Banco Nacional desarrolla un plan de acción y continúa con la liquidación de posiciones netas del participante intervenido con base en los siguientes sistemas de orden de prioridad de pago: (1) ATM (presuntamente referido a Clave), (2) ACH, (3) compensación de cheques, (4) cheques devueltos, (5) LatinClear y (6) otros sistemas. No hay claridad sobre la existencia de reglas de hora cero ni sobre el tratamiento de las transacciones que han entrado en un sistema de compensación antes de una declaración de incumplimiento.

75. Si bien no está establecido explícitamente en las normas del sistema, parece que se ha adoptado el modelo de “el que sobrevive paga”. Si bien no es un problema en sí mismo, es preocupante que el conocimiento de la norma por parte de los bancos participantes no sea universal. La misión del FSAP ha escuchado de parte del personal de bancos comerciales que creen que el Banco Nacional asegurará la liquidación en caso de incumplimiento de un participante y, por lo tanto, no son necesarias otras medidas, tales como fondos de garantía. En otras palabras, pueden creer que el Banco Nacional asumirá las responsabilidades de un participante incumplidor. Esto puede ser causado por una mala interpretación de las normas del sistema, o por confundir la garantía del gobierno otorgada por ley al Banco Nacional (que existe) con una garantía otorgada por el Banco Nacional a los participantes de la cámara de compensación (que no existe). Sin embargo, es tranquilizador que el Banco Nacional haya preparado nuevos currículos de capacitación para los participantes del sistema, lo que debería resultar en más conciencia de las normas del sistema y de los principios de gestión de riesgos en todo el sistema bancario. Sin embargo, la educación por sí sola no disminuye la necesidad de un mecanismo formal para gestionar el riesgo de crédito.

76. El equipo del Banco Nacional ha priorizado la gestión del riesgo operativo en el sistema, con miras a asegurar la continuidad de negocio y proteger a los participantes de las amenazas de ciberseguridad. La cámara de compensación cuenta con un plan de continuidad de negocio, que se prueba periódicamente (al menos tres veces al año). Los participantes están incluidos en las pruebas de continuidad de negocio y, por ejemplo, se espera que trabajen desde sus sitios alternativos. Se formó un equipo de gestión de riesgos, y el banco contrató personal agresivamente para nuevos puestos relacionados con riesgo. El operador obtuvo la certificación Systems and Organization Controls 1 (SOC), creada por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), y está en proceso de obtener la certificación SOC 2, que incluye controles internos de seguridad, confidencialidad y protección de datos personales. No obstante, su equipo de gestión reconoce que se necesita hacer más para alinear la resiliencia operativa de la cámara de compensación (en particular, su postura de seguridad cibernética) con las mejores prácticas mundiales.

77. Como se mencionó en el capítulo anterior, actualmente solo los bancos tienen derecho a unirse a la cámara de compensación como participantes, ya sea directa o indirectamente. El Banco Nacional, sin embargo, está interesado en abrir la participación a entidades no bancarias, tales como emisores de dinero electrónico. Además, potencialmente consideraría incluir al Tesoro Nacional como uno de los participantes para agilizar el procesamiento de los pagos del gobierno. Este enfoque ha sido adoptado por varias jurisdicciones en todo el mundo; por ejemplo, la Oficina del Servicio Fiscal del Departamento del Tesoro de EE. UU. puede participar directamente en sistemas de pago como Fedwire y FedACH.

78. Si bien la mayoría de los cheques se compensan a través de los sistemas operados por Telered, descritos más adelante en este capítulo, nueve bancos presentan sus cheques para compensación directamente con el Banco Nacional. El operador no considera que el servicio de compensación de cheques sea un sistema separado de la cámara de compensación "principal" del Banco Nacional. Sin embargo, ya que su función (compensación) es distinta de la función que desempeña el Banco Nacional con respecto a otros flujos de pago (liquidación de archivos de compensación presentados desde fuera del banco), podría considerarse una infraestructura separada. Es, en general, un sistema heredado utilizado por bancos más pequeños que, por diversas razones, no se incorporaron a la plataforma administrada por Telered. El Banco Nacional está potencialmente abierto a descontinuar este servicio y transferir toda la operación de compensación de cheques a Telered, pero aún no se han tomado decisiones al respecto. Ya que el cheque se considera un instrumento de pago que se está eliminando progresivamente, el banco no tiene previsto modernizar el sistema de forma significativa: por ejemplo, no se ha introducido el truncamiento de cheques y no hay planes para hacerlo.

Sistemas de pago minorista

79. Telered es una empresa privada, propiedad de un consorcio de seis bancos comerciales (Banco General, Banistmo, BAC, Banco Nacional de Panamá, Capital Bank y Citibank), que opera los demás sistemas de pagos minoristas del país. Estos incluyen una cámara de compensación de cheques, dos sistemas ACH (uno estándar y uno en tiempo real), una red de cajeros automáticos y un esquema de tarjeta nacional, así como un sistema de pago de facturas de cuenta a cuenta. Sus miembros incluyen 47 instituciones financieras (bancos comerciales y cooperativas).

80. El sistema de procesamiento de cheques, PID (Procesamiento de Imagen y Documentos), conecta 36 bancos y es responsable de la mayor parte del procesamiento de cheques. Telered

se encarga de escanear los cheques, así como del proceso de archivarlos. Finalmente, envía el archivo de la transacción a la cámara de compensación del Banco Nacional para la liquidación final.

81. ACH Directo es la cámara de compensación automatizada para créditos y débitos directos, que es un sistema que procesa la mayoría de los pagos minoristas en el país. Es utilizado por 47 bancos y cooperativas y tiene un vínculo internacional con el sistema ACH de los Estados Unidos, donde se realiza la liquidación entre el Banco Nacional y el Banco de la Reserva Federal de Atlanta. Este último arreglo permite a los panameños recibir localmente pensiones de jubilación y otros beneficios acumulados cuando la Zona del Canal de Panamá estaba bajo la administración de los Estados Unidos. Hay tres sesiones de compensación diarias cuando se intercambian los archivos de pago. Sin embargo, solo hay una sesión de liquidación: el operador de la red transmite el archivo de compensación del día, ajustado por transacciones rechazadas, a la cámara de compensación del Banco Nacional a las 5:30 p. m. Los fondos entrantes deben acreditarse antes de las 6:30 p. m. del mismo día.¹⁵ ACH Directo utiliza el formato de archivo NACHA; sin embargo, la migración a ISO 20022 está prevista en un futuro cercano.

82. ACH Express, por otro lado, es el sistema de transferencia de crédito minorista en tiempo real, que pertenece a una clase que a menudo se denomina "sistemas de pago rápido" o "sistemas de pago instantáneo". Los clientes de sus diez bancos participantes pueden enviar pagos de hasta 500 dólares (aunque los bancos participantes podrían imponer límites más bajos), que se acreditan instantáneamente en la cuenta del beneficiario en el banco receptor. La liquidación se produce, sobre la base del DNS, en la cámara de compensación del BNP durante cada una de las cinco sesiones de liquidación. Una de las razones para elegir ese umbral fue el hecho de que el valor de 90 por ciento de las transacciones procesadas a través de ACH Directo en 2022 fue inferior a 500 dólares. Lanzado en agosto de 2022, ha tenido un rápido crecimiento: desde entonces, procesó más de 300 mil transacciones por un valor total de más de 130 millones de dólares. Sin embargo, todavía es bastante pequeño en comparación con el volumen anual de 50 millones de transacciones de ACH Directo. Esto se debe principalmente a la adopción limitada del servicio por parte de los bancos

¹⁵ Si bien ACH Directo requiere la disponibilidad de fondos el mismo día (antes de las 6:30 p.m.), al equipo de FSAP se le han presentado casos poco comunes pero preocupantes en los que podría no haber sido así. Un autor de una gran transacción masiva de tipo nómina afirmó que los destinatarios previstos informaron retrasos en la disponibilidad de fondos. Sin una mayor investigación, es imposible determinar dónde el problema estaba relacionado con un retraso en la presentación del expediente por parte del banco de origen o un retraso en el abono del pago a la cuenta del destinatario por parte del banco receptor. De manera similar, es imposible determinar si el incidente reportado fue causado por problemas operativos o financieros por parte de alguno de los bancos. Este tipo de sucesos, afortunadamente muy inusuales en Panamá, afectan la confianza del público en el sistema financiero.

comerciales. No obstante, Telered estima que a finales de 2023, ACH Express será adoptado por la mitad de los bancos panameños, y que 90 por ciento de las transferencias de crédito por debajo de 500 dólares se transferirán de esta manera.

83. Además de expandir su adopción, el operador se está enfocando en habilitar más servicios auxiliares para los participantes de ACH Express y los clientes finales. Estos incluirían un servicio de creación de alias, un servicio de validación de cuentas, así como un sistema mejorado de resolución de conflictos. De esa manera, ACH Express, junto con un servicio de alias, podría convertirse en una plataforma de pagos comerciales (utilizando códigos QR como método de presentación). Sin embargo, como se analiza más adelante en el documento, no está claro si los bancos van a adoptar esas iniciativas.

84. Clave es una marca de tarjetas de débito y prepago nacional administrada por Telered. El nombre también se usa a veces para referirse a la red panameña de cajeros automáticos administrada por la empresa: mientras solo 27 mil de los 3.2 millones de tarjetas de débito estimadas emitidas en Panamá tienen una credencial conjunta formal (con los logotipos de Clave y Cirrus), la gran mayoría de las tarjetas de débito de marcas internacionales pueden acceder a la red de cajeros automáticos de Clave. Eso incluye 778 mil tarjetas de débito para las que Telered brinda servicios de procesamiento de terceros, así como 60 mil tarjetas que utilizan procesadores de diferentes emisores, pero donde se ha firmado un acuerdo para usar la red. En ese sentido, la red Clave puede verse como el equivalente local de redes de cajeros automáticos como Plus o Cirrus.

85. La tarjeta Clave tiene un buen reconocimiento de marca, construido durante décadas; se ha convertido efectivamente en la tarjeta de cajero automático de Panamá por excelencia. Las tarjetas con el logo Clave siguen representando la pluralidad de todas las tarjetas emitidas en el país y la mayoría absoluta en lo que se refiere a tarjetas de débito. Sin embargo, permanecer en la frontera tecnológica con respecto a tecnología y productos ha demostrado ser más desafiante. Clave adoptó el estándar de chip EMV, pero aún no admite pagos sin contacto (está en curso el trabajo de implementación, basado en tecnología de marca blanca). Tampoco admite servicios de tokenización. Recientemente, la funcionalidad de las tarjetas con la marca Clave se ha extendido a compras en puntos de venta y pagos de comercio electrónico. Considerando el hecho de que gran parte de su crecimiento en emisión es impulsado por los beneficiarios de pensiones y otros beneficios sociales (las autoridades pertinentes migraron sus pagos de cheques a Clave en los últimos tres años), la estrategia a largo plazo para Clave sigue sin estar clara.

86. La última marca de Telered, Mis Pagos Hoy, es un servicio de pago de facturas de cuenta a cuenta. Usando la misma infraestructura subyacente que ACH Directo, brinda a los clientes de 25 bancos comerciales y cooperativas participantes una interfaz de pago de facturas accesible desde su aplicación de banca electrónica, lo que permite la confirmación instantánea de pagos integrada con el sistema de facturadores. En este momento, la mayoría de los proveedores de facturación que ofrecen Mis Pagos Hoy como forma de pago son empresas de servicios públicos y aseguradoras.

87. Telered no es una entidad regulada, y por lo tanto no está sujeta a la supervisión o vigilancia de ninguna autoridad. Esto no es algo con lo que la propia compañía se sienta cómoda: por el contrario, ha destacado el hecho de que servicios públicos de mercado similares en otros países están regulados y supervisados, lo que da más seguridad regulatoria a sus propietarios y gestores. No obstante, la dirección de Telered ha manifestado su compromiso con el cumplimiento de normas internacionales. Obtuvo la certificación PCI-DSS e impuso normas de gestión de riesgo operativo a los participantes de la cámara de compensación. Ha establecido un sitio de recuperación ante desastres y realiza ejercicios regulares de continuidad de negocios.

88. El riesgo más importante que no se gestiona adecuadamente es el riesgo de liquidación. Ya se describió el tema en la parte del capítulo que trata de la cámara de compensación del Banco Nacional: el paso de pagos acreditados al día siguiente, o al final del día hábil (cheques y ACH Directo) a aquellos donde los fondos están disponibles de inmediato (tarjetas y ACH Express) significa que los participantes incurren en posiciones netas de débito no garantizadas, lo que crea un riesgo de contraparte en caso de incumplimiento de dicho participante. Debido a que los pagos se acreditan en tiempo real (o, en el caso de los pagos con tarjeta, el efectivo se entrega o los bienes y servicios se venden en tiempo real), es posible que el beneficiario final ya haya utilizado los fondos recibidos en el momento en que se determina que la institución de envío está en mora. Por ello, los sistemas de pago minorista en tiempo real suelen introducir topes netos de débito equivalentes al monto depositado por la institución en su cuenta de liquidación de prepago. En otros casos, la liquidación se asegura mediante un fondo de garantía o prenda no dineraria liquidable en caso de incumplimiento.

89. A más largo plazo, los riesgos para Telered son de carácter más estratégico. Sus accionistas no parecen estar de acuerdo en su dirección más amplia. Si bien todos los operadores de infraestructuras financieras enfrentan el reto de sopesar los intereses de varias partes entre sí (grandes instituciones contra pequeñas; grandes emisores contra grandes adquirentes), la situación en Panamá agrega otras capas de complejidad. Por ejemplo, las prioridades de los bancos que desarrollan

activamente productos basados en la red Clave diferirán de aquellos que se enfocan en redes de tarjetas internacionales y les gustaría ver a Clave limitada a operar la red de cajeros automáticos. La falta de claridad también rodea la relación entre Telered y la cámara de compensación del Banco Nacional: no hay acuerdo sobre si el Banco Nacional o ambas instituciones deben ser principalmente proveedores de bienes públicos, o si deben ser vistos como entidades comerciales que, por ejemplo, competirían entre sí o con terceros; por ejemplo, prestando servicios de compensación, sin perjuicio del papel exclusivo del Banco Nacional como agente de liquidación.

Sistemas de liquidación de valores

90. LatinClear, que administra el depósito central de valores y el sistema de liquidación de valores, es el tercer y último operador de infraestructuras financieras del país. De manera similar a los sistemas operados por Telered, utiliza la cámara de compensación del Banco Nacional para la liquidación final de las posiciones de la fase de efectivo de los participantes del mercado. Los procedimientos de liquidación se describen en el Capítulo XII de sus procedimientos operativos y siguen el Modelo 2 de entrega contra pago (DvP): la fase de valores se liquida artículo por artículo (bruto), mientras que la fase de efectivo se compensa. La liquidación se produce el segundo día después de la fecha de negociación (t+2). Los participantes pueden obtener una vista previa de la posición de liquidación del día siguiente en t+1.

Información de crédito

91. APC Intelidat, el buró de crédito, ha estado en funcionamiento durante muchas décadas, fundado en 1957 como Asociación Panameña de Crédito. El buró de crédito tiene varias fuentes de datos además de los proveedores de servicios financieros, incluidas las empresas de telecomunicaciones y de servicios públicos, con la excepción de los datos de la empresa de servicios públicos de agua, ya que se factura a la dirección y no al nombre. Se reportan datos tanto positivos como negativos, así como datos de empresas además de consumidores. El buró tiene datos de aproximadamente 4 millones de personas en Panamá, incluidos los extranjeros que residen en el país.

92. Hay varias barreras para un sistema de información de crédito que funcione bien en Panamá:

- **La verificación de identidad a través del Tribunal Electoral es manual, costosa y requiere mucho tiempo.** Cuesta \$1 por verificación sin datos biométricos, y esto solo se puede hacer a través del sitio web del Tribunal Electoral. El acceso a la API está disponible solo para los cuatro

proveedores con los que ha estado trabajando el Tribunal Electoral, y solo para verificación biométrica. Por lo tanto, si bien APC Intelidat tiene capacidades de API, no puede acceder al Tribunal Electoral a través de las API.

- **La verificación de la garantía es un reto.** El Registro Público de Panamá (RPP) cuenta con capacidades de API; sin embargo, APC Intelidat no puede acceder al RPP vía API para recibir información y verificar si los terrenos poseídos están hipotecados o no, con el fin de validarlos para ser pignorados en garantía.
- **La ley de burós de crédito (Ley 24 de 2002) es restrictiva en la forma en que permite que los burós de crédito accedan a diferentes tipos de información.** El buró de crédito solo puede tener el nombre y cédula de un individuo además de su información financiera, pero no información sobre direcciones, números de teléfono o direcciones de correo electrónico, ni información sobre seguridad social, salarios o historial laboral. Si bien esto se hace con la intención de impedir el fraude, pone límites a la calificación de crédito.
- **Los bancos y otros proveedores de crédito no ofrecen tasas de interés basadas en puntajes de crédito.** Si bien APC Intelidat desarrolló la calificación de crédito en 2007, no se ha utilizado una buena calificación de crédito para ofrecer una mejor tasa de interés a los prestatarios en Panamá.

Infraestructura de TIC

93. La conectividad de TIC de Panamá ha mejorado sistemáticamente, pero el país aún tiene un desempeño inferior al de sus pares. A pesar de que es el país más rico de América Latina, medido por el PIB per cápita, la penetración de Internet (68 por ciento de la población) apenas supera a la de Honduras y El Salvador, que son mucho más pobres, y va detrás de Argentina, el líder, por casi veinte puntos. Con 14 conexiones de banda ancha fija por cada cien habitantes, el país se ubica por debajo de sus vecinos Colombia (16) y Costa Rica (21), mientras que su distancia con el líder regional, Uruguay (32) es cada vez mayor. Al mismo tiempo, Internet móvil puede ser demasiado lento para ser un buen sustituto de la banda ancha fija. La tecnología 5G no se ha implementado y la señal 4G llega solo a 84 por ciento de la población. En consecuencia, el índice global Speedtest de Ookla de abril de 2023 calificó a Panamá en la posición 115 en el mundo con respecto a la velocidad de Internet móvil (velocidad de descarga de 17.39 Mbit/seg).

94. Por otro lado, la conectividad en Panamá es relativamente asequible. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) calculó el costo promedio mensual de un contrato de telefonía móvil en Panamá en 2021 en alrededor de 21.80 dólares, consecuente con el valor del año anterior y mejor que el promedio mundial. Considerando la producción económica por habitante, los usuarios panameños gastan alrededor de 2.1% de sus ingresos en telefonía móvil, una tasa significativamente inferior al promedio mundial que está alrededor de 6.6%. A la inversa, los usuarios de teléfonos móviles en EE. UU. pagan aproximadamente 38.10 dólares al mes.

95. Con 138 suscripciones móviles por cada cien personas, casi todos los panameños tienen acceso a teléfonos móviles. Sin embargo, si bien se estima que 96 por ciento de la población está cubierta por señal móvil, esta llega solo a 38 por ciento del territorio del país. Esto significa que las áreas escasamente pobladas del país, como la provincia de Darién (que cubre 15 por ciento del territorio de Panamá, pero solo uno por ciento de su población) pueden quedar efectivamente excluidas de los servicios digitales. Varias instituciones financieras, así como el servicio postal, han informado al equipo de la misión del FSAP sobre los retos de la digitalización de los servicios en esas áreas. Como resultado, muchas comunidades remotas no tienen acceso a servicios financieros digitales.

96. Panamá aún está desarrollando sus instituciones de ciberseguridad. El Equipo de Seguridad Informática y Respuesta a Incidentes de Panamá (CSIRT) se ha establecido bajo la Autoridad Gubernamental de Innovación (AIG).¹⁶ Sus informes destacan los retos fundamentales relacionados con la ciberseguridad en el país: los delincuentes profesionales y los actores estatales siguen siendo la amenaza más importante y causan el mayor daño, y los ataques digitales se utilizan para influir en el proceso democrático. Según la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2021-2024, las prioridades del gobierno incluyen: (i) impedir conductas delictivas en el ciberespacio; (ii) detener el uso del ciberespacio para actos ilegales; (iii) innovación, capacitación y adopción de normas para desarrollar una cultura de ciberseguridad; y (iv) preservar la privacidad de la información personal. Las autoridades tienen como meta ir más allá de la simple conciencia de amenazas y combatir activamente las amenazas cibernéticas y la interrupción de los servicios en línea.¹⁷

97. Actualmente, no existe un equipo CSIRT/CERT específico para el sector financiero. Sin embargo, la Superintendencia de Bancos y la AIG en 2021 firmaron un memorando de entendimiento,

¹⁶Guía de datos. "Panamá", 8 de julio de 2021. <https://www.dataguidance.com/jurisdiction/panama>.

¹⁷Administración de Comercio Internacional | Comercio.gov. "Guía comercial de país de Panamá", y <https://www.trade.gov/panama-country-commercial-guide>.

brindando un marco para que el regulador participe en el trabajo del CSIRT nacional. Por otro lado, aparte de las normas generales de Basilea, no se han emitido directrices relacionadas con la gestión del riesgo operativo por parte de las instituciones financieras.

Sistema de identificación

98. La cobertura del sistema fundamental de identificación de Panamá (cédula) es casi universal. De acuerdo con la Constitución panameña, su administración es competencia exclusiva del Tribunal Electoral. Cada ciudadano recibe una tarjeta de identificación (cédula) con un número único (número de cédula). Además de los datos biográficos básicos, la base de datos que maneja el Tribunal incluye el comprobante de domicilio e información biométrica. La información se puede compartir con terceros, como bancos u otras instituciones financieras. El servicio es brindado por cuatro proveedores contratados por la autoridad, quienes cobran \$0.75 por cada registro verificado biométricamente. Los datos también se pueden compartir con otras agencias gubernamentales, donde se utilizan para proporcionar, por ejemplo, beneficios sociales. Actualmente, el Tribunal Electoral se enfoca en expandir su huella de aplicaciones móviles: los ciudadanos ya pueden renovar sus tarjetas de identificación con la ayuda del software de reconocimiento facial, mientras que una aplicación futura permitirá compartir información de identificación seleccionada con terceros mediante códigos QR.

C. Recomendaciones

99. El Banco Nacional debe realizar una autoevaluación de su cámara de compensación de acuerdo con los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero (PFMI). La misión del FSAP tuvo la oportunidad de examinar algunos de los aspectos relevantes para el cumplimiento de los PFMI del sistema y su operador. Esta nota técnica no reemplaza de ninguna manera una evaluación completa de los PFMI. Por ejemplo, el análisis de las fuentes y flujos de liquidez en el sistema, utilizando técnicas de simulación y análisis de redes, debe llevarse a cabo para identificar a los participantes críticos y probar el comportamiento del sistema en escenarios de tensión de mercado. Si bien es necesario abordar la ausencia de una ley de sistema de pago y la falta de claridad regulatoria, no deberían ser un impedimento para realizar la evaluación, aunque el Principio 1 probablemente se evaluará como "no observado". También es importante informar a todas las partes interesadas relevantes sobre los resultados de la evaluación, de acuerdo con los estándares del marco de divulgación del PFMI.

100. El Banco Nacional debe continuar con la separación organizacional de la cámara de compensación y sus operaciones comerciales. La garantía gubernamental explícita del BNP afecta positivamente su papel como banco liquidador de sistemas de pago e infraestructuras de mercados financieros, ya que la liquidación del balance del BNP se convierte, en términos de perfil de riesgo, en la aproximación más cercana a la liquidación de dinero en el banco central que se puede lograr en el contexto panameño. Por otro lado, el uso de los libros del Banco Nacional para la liquidación no necesariamente impide que las operaciones de la cámara de compensación sean más independientes del banco, por ejemplo, escindiéndola a una subsidiaria de propiedad total. Como mínimo, debe mantenerse una "muralla china" entre la cámara de compensación y otras operaciones bancarias para disipar cualquier preocupación sobre posibles conflictos de intereses, con líneas de información claramente separadas. El gobierno de la cámara de compensación debe estar diseñado para fortalecer más su independencia; por ejemplo, fortaleciendo el papel del Comité de la Junta sobre la Operación del Sistema Financiero e incluyendo directores independientes en su composición. Las normas relacionadas con permitir que los nuevos sistemas de pago se liquiden dentro de la cámara de compensación deben ser equitativas, transparentes y estar disponibles públicamente. Finalmente, la separación debe extenderse a la contabilidad de costos y recuperación de costos, a fin de evitar conflictos de intereses que podrían estar asociados con el subsidio cruzado de la cámara de compensación por operaciones bancarias, o viceversa.

101. El Banco Nacional y Telered deben revisar, y posiblemente actualizar, la estructura de las tarifas cobradas por los servicios de compensación y liquidación. En el caso del Banco Nacional, debe estar relacionado con el desarrollo de un marco integral de recuperación de costos, incluida la asignación adecuada de costos e ingresos entre la cámara de compensación y las operaciones de banca comercial del Banco Nacional, y una contabilidad justa de cualquier centro de costos a nivel de todo el BNP, como bienes raíces o seguridad. Los posibles principios aplicables a la fijación de tarifas podrían incluir la promoción de pagos digitales (y, por lo tanto, imponer cargos adicionales en algunos o todos los cheques en papel), así como facilitar un flujo fluido de liquidez en el sistema (y, por lo tanto, incentivar la provisión de liquidez o la presentación temprana de órdenes de pago con tarifas más bajas). Telered debe garantizar que la estructura de tarifas sea justa, fomente la competencia e incentive la adopción de los instrumentos de pago digitales más seguros y eficientes.

102. Telered y Banco Nacional deben implementar un marco de gestión de riesgos de liquidación para sus sistemas, como parte de sus normas del sistema. Esto debe incluir la introducción de procedimientos claros y efectivos de gestión de incumplimiento, así como

herramientas para gestionar el riesgo crediticio de los participantes. Este último puede tomar la forma de un límite neto de débito, vinculado al depósito de una cantidad equivalente de garantía en efectivo en una cuenta del Banco Nacional dedicada. Alternativamente, podría considerarse un fondo de garantía u otras formas de garantía (valores pignorados). Cada uno de esos métodos requerirá una integración adicional de los sistemas Telered (Montran y Smartvista) con el sistema Montran operado por el Banco Nacional. En relación con esto, el Banco Nacional debe revisar la metodología para calcular sus requisitos de saldo mínimo.

103. El Banco Nacional y Telered deben desarrollar un marco para la admisión de entidades no bancarias, como los emisores de dinero electrónico, como participantes de compensación y liquidación. Sin embargo, dicho marco solo debe entrar en vigor una vez que se establezca un sistema adecuado de concesión de licencias, supervisión y vigilancia para los proveedores de servicios de pago.

104. El Banco Nacional debe proporcionar la funcionalidad LBTR para pagos de alto valor sensibles al tiempo y exhortar a los bancos que participan en la cámara de compensación a utilizarla para pagos en los que se requiere una liquidación instantánea. La implementación de esta recomendación probablemente requerirá un mayor estudio de los comportamientos de pago de las empresas panameñas y la evaluación de los impactos en la liquidez del sistema. Sin embargo, es probable que una instalación LBTR pueda ser un canal más adecuado para algunos de los pagos que actualmente se realizan con cheques de alto valor. Es probable que sea necesaria la introducción de crédito intradía pignorado para asegurar un flujo fluido de órdenes en el sistema, así como la introducción de otras herramientas de gestión de liquidez (establecimiento de prioridades, colas, resolución de bloqueos).

105. El Banco Nacional y Telered deben desarrollar más vínculos internacionales con otros sistemas de la región. Si bien los vínculos ACH existentes con los Estados Unidos son importantes, la integración regional puede generar más beneficios, especialmente considerando los flujos de remesas y la huella regional de Latinclear.

106. El Banco Nacional debe implementar una estrategia de seguridad de punto final, basada en el conjunto de herramientas del CPMI para reducir el riesgo de fraude de pagos mayoristas relacionado con la seguridad de punto final. Medidas similares también pueden ser adoptadas por Telered y Latinclear.

107. Telered debe fortalecer la aplicación del cumplimiento de las normas de disponibilidad de fondos por parte de los bancos miembros. Esto puede requerir imponer el requisito de informar a los miembros si los fondos no pueden acreditarse de manera oportuna debido a razones operativas. El operador también debe coordinar con la unidad de protección al consumidor financiero de la Superintendencia de Bancos para sensibilizar a los usuarios sobre las normas de disponibilidad de fondos y tener acceso a cualquier queja relacionada con la disponibilidad de fondos retrasada, de modo que se puedan realizar las investigaciones correspondientes.

108. Para mejorar el sistema de información crediticia en Panamá, las autoridades panameñas deben considerar:

- Habilitar el uso seguro de las API para la recuperación de información del Tribunal Electoral y el Registro Público de Panamá (RPP),
- Modificar la Ley 24 de 2002 para permitir al buró de crédito acceder a información adicional sobre los consumidores, en el ámbito de la Ley 81 de 2019 sobre protección de datos para una mejor calificación crediticia,
- Exhortar a los proveedores de crédito a ofrecer tasas de interés diferenciadas basadas en puntajes de crédito.

IV DISEÑO DE PRODUCTO

A. Contexto

109. El informe PAFI define una cuenta de transacciones como una cuenta mantenida en bancos u otros proveedores de servicios autorizados y/o regulados que se puede utilizar para almacenar algún valor de forma segura y realizar y recibir pagos. Las cuentas de transacciones se pueden diferenciar en cuentas de transacciones de depósito y cuentas de dinero electrónico. Ambos tipos de cuentas se analizan en detalle como parte del principio rector 4 junto con la oferta de productos de pago asociada desde la perspectiva de los pagadores y los beneficiarios. Solo si la cuenta de transacciones y las ofertas de productos de pago satisfacen efectivamente una amplia gama de necesidades de transacciones de la población objetivo, los clientes finales estarán dispuestos a abrir una cuenta de transacciones, adoptar instrumentos de pago y hacer uso de su cuenta de transacciones e instrumentos de pago asociados de manera continua. Para diseñar de manera eficaz cuentas de transacciones y productos de pago, el lado de la oferta debe identificar las necesidades del cliente final y proporcionar una combinación de características del producto que ofrezca el potencial para satisfacer esas necesidades a un costo razonable. Estas características específicas del producto, en combinación con prácticas de mercado más amplias (p. ej., protección del consumidor), afectan el atractivo del producto pertinente para los clientes. Las características específicas del producto también afectan el costo para los PSP de proporcionar el servicio de pago.

110. Las innovaciones en tecnología y modelos comerciales han resultado en el auge de los servicios financieros digitales (SFD) que pueden reducir los costos y aumentar la velocidad, transparencia, seguridad y disponibilidad de servicios financieros más personalizados que pueden servir a los pobres a gran escala.¹⁸ Los SFD en general y las fintechs en particular pueden aprovecharse para mejorar el diseño de cuentas de transacciones y productos de pago, así como otros productos financieros, haciéndolos accesibles para todos, mejorando la experiencia y conciencia del usuario, y logrando ganancias de eficiencia y reduciendo las barreras de entrada al mercado. Por ejemplo, los pagos instantáneos, las billeteras electrónicas en combinación con tecnologías sin contacto y las super-aplicaciones ofrecen a los usuarios finales varias funciones, tales como mayor velocidad, control del usuario final, capacidad para administrar varios instrumentos de pago a través

¹⁸Los servicios financieros digitales (DFS) son servicios financieros que dependen de tecnologías digitales para su entrega y uso por parte de los consumidores (Banco Mundial, 2020). Fintech se define como "avances en tecnología que tienen el potencial de transformar la provisión de servicios financieros, estimulando el desarrollo de nuevos modelos comerciales, aplicaciones, procesos y productos". (FMI y Banco Mundial, 2018).

de una aplicación y facilitan una amplia gama de tareas diarias. Al mismo tiempo, estos beneficios imponen ciertos riesgos en términos de resiliencia operativa y cibernética, protección de los fondos de los clientes, protección de datos y privacidad, exclusión digital y concentración del mercado. Si no se maneja adecuadamente, estos riesgos podrían socavar los resultados de la inclusión financiera. Esto subraya la importancia de marcos normativos, de vigilancia y supervisión efectivos, que se analizan en la sección II.

B. Condición del país

111. Las cuentas básicas están reguladas en Panamá desde 2013 por el Acuerdo 001-2013 de la Superintendencia de Bancos. Este Acuerdo establece “cuentas de proceso simplificado”. Los proveedores no están obligados a abrir cuentas de proceso simplificado. Bajo este Acuerdo, estas cuentas pueden ser abiertas por ciudadanos panameños y residentes, deben estar expresadas en moneda nacional, con un saldo máximo de \$1,000 y depósitos mensuales acumulativos de \$1,500. Estas cuentas se pueden abrir de forma remota y utilizando requisitos conozca-a-su-cliente simplificados: solo se debe proporcionar la cédula panameña o una tarjeta de identificación de residente extranjero para abrir la cuenta. Estas cuentas pueden usar banca en línea y móvil.

112. Los productos de transferencia de crédito, descritos con mayor detalle en el capítulo anterior, son los productos de pago minorista más populares. Casi todos los bancos ofrecen ACH Directo (ACH en el mismo día), mientras que solo once instituciones ofrecen ACH Express (transferencia de crédito en tiempo real). Casi todos los bancos brindan acceso por lo menos a ACH Directo a través de sus aplicaciones de banca móvil y en línea. Sin embargo, el costo de los productos de pago es relativamente alto. Muchos bancos comerciales cobran entre \$5 y \$10 por una sola transferencia ACH, lo que hace que los pagos digitales sean más caros que los cheques o los retiros en cajeros automáticos. Curiosamente, algunos bancos no varían los cargos entre las transferencias ACH Directo y ACH Express. Esta es probablemente otra consecuencia del hecho de que ACH Express, al no requerir prefinanciamiento o garantía, efectivamente no impone ningún costo de liquidez a los bancos participantes, como se describe en el Capítulo III.

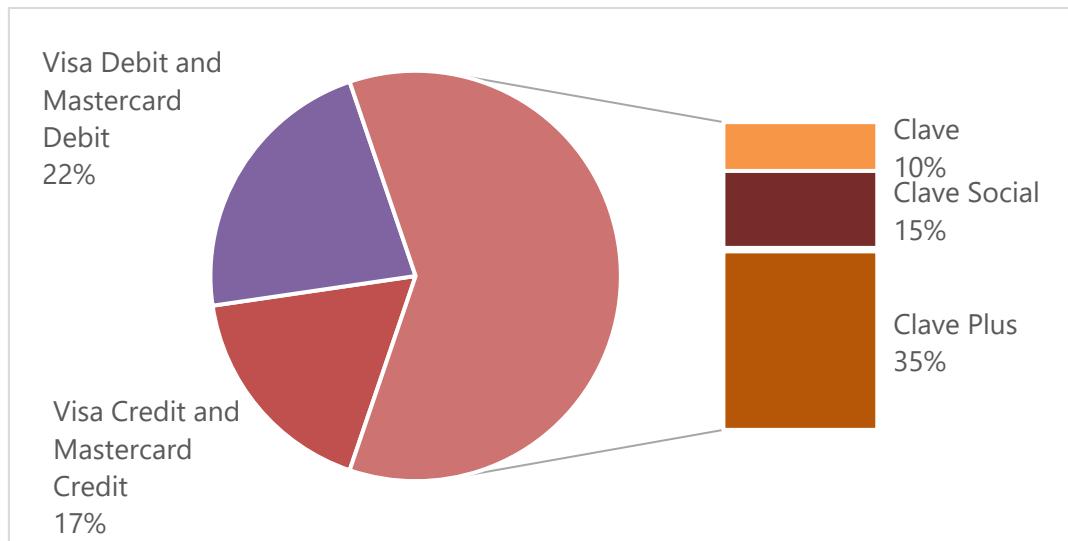


Figura 6: Emisión de tarjetas de crédito y débito por marca. Fuente: Telered.

113. Las tarjetas de pago son ampliamente adoptadas en Panamá. Existen 2.4 millones de tarjetas de débito Clave además de otras 883,000 tarjetas de débito Visa y Mastercard. Además, existen 56,000 tarjetas de prepago Vale Panamá y 698,000 tarjetas de crédito Visa y Mastercard. Estos ascienden a alrededor de 1.33 tarjetas de pago por adulto. Un poco más de la mitad de las transacciones con tarjeta se realizan en cajeros automáticos. Esto indica una preferencia por el efectivo por parte de los panameños: retiran y gastan efectivo. Los pagos sin contacto con tarjeta, Apple Pay o Google Pay son cada vez más y se pueden utilizar, por ejemplo, para despejar las puertas de la red de tránsito de la Ciudad de Panamá.

114. Las tarjetas de crédito y débito dominan el mercado de pagos P2B. La adquisición comercial ha estado dominada por los grandes bancos, que alquilan terminales punto de venta a las empresas a cambio de una tarifa mensual y una tasa de descuento comercial combinada. Debido a eso, la aceptación de pagos digitales entre pequeños comerciantes y empresas informales ha sido baja, aunque los bancos recientemente comenzaron a diferenciar sus ofertas comerciales y a introducir productos de aceptación de pagos de bajo costo, como terminales m-POS.

115. Varios bancos han lanzado recientemente productos de banca digital, ofreciendo billeteras electrónicas. Los más destacados son Nequi de Banistmo, Yappy de Banco General y Wa de Caja de Ahorros. En junio de 2023, había alrededor de 1.5 millones de titulares de cuentas de billeteras electrónicas en todo el país.

116. Estos productos de billetera electrónica permiten transferencias de crédito internas del banco instantáneas. Al hacerlo, han cambiado drásticamente el panorama de las transferencias P2P. Además, estos se han convertido en el método preferido para pagar a los pequeños comerciantes, incluidos los vendedores ambulantes informales. Si bien estas plataformas han estado trabajando para adquirir comerciantes registrados para pagos P2M, la mayoría de los comerciantes informales aceptan transferencias de crédito P2P. Sin embargo, aquellos con cuentas comerciales reciben servicios básicos de valor agregado en forma de análisis e información sobre ventas.

117. Al mismo tiempo, sin embargo, estos productos de billetera electrónica aún no son interoperables. El Banco General tiene planes de trabajar con el Banco Nacional para liquidar en la cámara de compensación operada por el Banco Nacional al final del día para permitir que otros bancos ofrezcan Yappy a sus clientes.

118. El desarrollo de productos de crédito digital en el mercado panameño se ve obstaculizado por la impracticabilidad de las firmas digitales y la falta de disponibilidad de contratos electrónicos. El obtener una firma digital es un proceso largo y requiere presencia en persona en solo unos pocos lugares; esto puede requerir viajes no triviales y es costoso para muchos.

119. El sector MIPYME panameño tiene varias barreras para acceder a servicios financieros. No existe una estrategia general para el desarrollo de las MIPYME en Panamá y hay un gran sector informal. UNPYME estima que por cada negocio registrado, hay 1.8 negocios no registrados en Panamá. El registro comercial para las pequeñas empresas tiene los mismos requisitos que para las grandes empresas. Hay seis leyes diferentes que rigen el proceso, por lo que una legislación unificada más simple puede ayudar potencialmente en la formalización. Además, incluso si existe una declaración de impuestos simplificada para las empresas más pequeñas, esta no es muy conocida. Como tal, la mayoría de las pequeñas empresas no tienen servicios bancarios, no pueden recibir préstamos ni realizar y/o recibir pagos digitales.

120. La aceptación de pagos digitales por parte de pequeños comerciantes es un paso para facilitar un mayor acceso al financiamiento. Los programas piloto (p. ej., de UNPYME) muestran que las nuevas billeteras electrónicas que ofrecen las nuevas plataformas de banca digital, que permiten recibir pagos digitalmente a través de cuentas comerciales o personales, pueden ser fundamentales para cambiar la forma en que las pequeñas empresas, especialmente aquellas en zonas rurales, funcionan. Hasta hace poco, estos negocios operaban principalmente en efectivo. Con el uso generalizado de estas billeteras electrónicas, las pequeñas empresas pueden aceptar pagos digitales

y comenzar a pagar a sus proveedores de forma digital. Los servicios de valor agregado además de los pagos digitales pueden ayudar a desarrollar estrategias de venta, administrar el inventario y la contabilidad, y permitir ganancias y crecimiento de la productividad.

C. Recomendaciones

121. Establecer la interoperabilidad entre billeteras electrónicas puede ayudar a fomentar una mayor adopción de los pagos digitales, tanto para pagos P2P como para pagos P2M. En la actualidad, los productos de billetera electrónica existentes solo permiten transferencias internas del banco; esto limita la competencia, genera efectos de red y potencialmente dificulta un uso más generalizado. La interoperabilidad fomentaría la competencia, lo que permitiría desarrollar mejores productos adaptados a las necesidades de las personas y comerciantes. Esta interoperabilidad se puede lograr desarrollando aún más el producto ACH Express de Telered. Por lo tanto, las autoridades pueden explorar la posibilidad de generar consenso entre los participantes del mercado para proceder como tal.

122. Centrarse en mejorar la aceptación de los pagos digitales por parte de los micro y pequeños comerciantes puede conducir a una expansión general del uso de pagos digitales en el país. El uso de pagos digitales para pequeñas transacciones diarias de tiendas locales puede ayudar a crear hábitos e influir el uso de pagos digitales y otros productos financieros digitales. Sin embargo, los micro y pequeños comerciantes suelen tener dificultades para acceder a los servicios financieros, incluida la capacidad de aceptar pagos digitales. Por lo tanto, las intervenciones dirigidas específicas para permitir la aceptación de pagos digitales por parte de micro y pequeños comerciantes pueden mejorar el uso de pagos digitales, la inclusión financiera y la digitalización en general. En este sentido, las autoridades panameñas pueden considerar estimular (i) soluciones de aceptación de bajo costo (por ejemplo, POS móvil / SoftPOS); (ii) intermediarios de aceptación tras la promulgación de la ley de sistemas y servicios de pago recomendada que puede ayudar a desarrollar modelos de adquisición específicos, tarifas y enfoques de incorporación para aumentar la aceptación de pagos digitales entre micro y pequeños comerciantes; y (iii) proveedores para brindar servicios de valor agregado a micro y pequeños comerciantes como soluciones de productividad, que pueden actuar como incentivo para aceptar pagos digitales. Dichos esfuerzos podrían conectarse con otras actividades que faciliten el financiamiento de las MIPYME e incluirse como uno de los temas del NFIS desarrollado.

123. Se recomienda a las autoridades panameñas considerar políticas con las que se pueda facilitar la provisión responsable de crédito digital. Estas incluyen permitir que la oficina de crédito

use varias fuentes de datos basadas en el consentimiento del cliente, incluido el uso de información del Registro Público de Panamá (RPP) para validar garantías, fomentar la provisión de tasas de interés diferenciadas basadas en la calificación de crédito y trabajar para mejorar la practicidad de firmas digitales y legalidad de los contratos electrónicos.

V PUNTOS DE ACCESO FÁCILMENTE DISPONIBLES

A. Contexto

124. Los puntos de acceso incluyen redes de cajeros automáticos, puntos de venta y otras redes de puntos de pago digitales, sucursales físicas y ubicaciones de agencias, así como canales de acceso puramente digitales como Internet o banca móvil. Los nuevos productos y modos de acceso pueden resultar en que haya menos puntos de acceso fácilmente disponibles, como sucursales bancarias o cajeros automáticos. A medida que la red de puntos de acceso físicos se vuelve menos densa, los consumidores utilizan cada vez más los canales de acceso remoto.

125. El éxito de los servicios de pago minorista depende en cierta medida de la disponibilidad (incluida la proximidad física), calidad y fiabilidad de estos puntos de acceso. El comportamiento de pago del cliente es especialmente sensible a la densidad de los puntos de acceso en las proximidades de su hogar o lugar de trabajo. La rápida digitalización de los pagos, el crecimiento del comercio electrónico (y el s-comercio) y una mayor aceptación de pagos electrónicos por parte de los minoristas físicos reducen la necesidad de efectivo y la necesidad de distribución de efectivo. Las nuevas tecnologías y modelos comerciales permiten nuevas formas de aceptar pagos digitales, ofreciendo una alternativa de bajo costo a las terminales punto de venta tradicionales, tales como tecnologías sin contacto, dispositivos enchufables para teléfonos móviles y códigos QR.

126. El éxito de fintech depende de la conectividad, el acceso a teléfonos inteligentes y datos móviles. Las tasas de penetración de los teléfonos inteligentes están aumentando en todo el mundo, pero la infraestructura de datos móviles a menudo no sigue el ritmo y/o los paquetes de datos son demasiado costosos para los clientes poco atendidos y desatendidos, especialmente en las EMDE y en las áreas rurales.

B. Condición del país

127. Panamá tiene un gran sector bancario con 66 bancos que en conjunto tienen 561 sucursales y oficinas, y 2,376 cajeros automáticos. Si bien la cantidad de bancos que operan en Panamá es grande, sus sucursales y cajeros automáticos se encuentran predominantemente en la Ciudad de Panamá. Panamá tiene significativamente más sucursales bancarias que el promedio de sus pares aspiracionales,¹⁹ con 19 sucursales por cada 100,000 adultos (Figura 1- Panel B). Sin

¹⁹ Utilizamos los mismos pares de países que en el reciente Diagnóstico Sistemático de País de Panamá (2017). Disponible en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/183431467986298985/pdf/97719-CAS-P151399-K832-Box391451B-white-cover.pdf>

embargo, casi 70 por ciento de las sucursales bancarias y cajeros automáticos se encuentran en la Ciudad de Panamá, que contrasta con su porcentaje de población de 41.5 por ciento. Los Bancos de licencia internacional no tienen presencia fuera de la ciudad capital en forma de sucursales o cajeros automáticos. Entre los grupos bancarios con operaciones fuera de la Ciudad de Panamá, los bancos privados panameños tienen la menor disponibilidad de puntos de acceso (Figura 1 – Panel A). En contraste, los bancos estatales promueven la banca en áreas rurales instalando 45 por ciento de sus cajeros automáticos y 36 por ciento de sus sucursales en otras provincias. Adicionalmente, mientras que los bancos extranjeros con licencia general representan 45.9 por ciento de los activos totales del sector bancario, solo cuentan con 38 y 29 por ciento de las sucursales y cajeros automáticos existentes en el país.

128. No muchos bancos hacen uso de agencias para dar servicio a las zonas rurales. El uso de la banca corresponsal está regulado por la Superintendencia de Bancos desde 2012 (Acuerdo N° 002-2012). La Caja de Ahorros ha estado trabajando de cerca con farmacias y tiendas de conveniencia en áreas rurales como agencias. Hay 268 agencias de la Caja de Ahorros, que se encuentran específicamente ubicadas en su mayoría en áreas rurales, incluidas islas y comarcas indígenas. Las agencias ofrecen pagos de facturas, depósitos y reembolsos de préstamos. También realizan visitas semanales en sus comunidades para abrir cuentas bancarias, generar conciencia y motivar el ahorro.

Panel A – Sucursales y cajeros automáticos fuera de la Ciudad de Panamá Panel B – Cantidad de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos

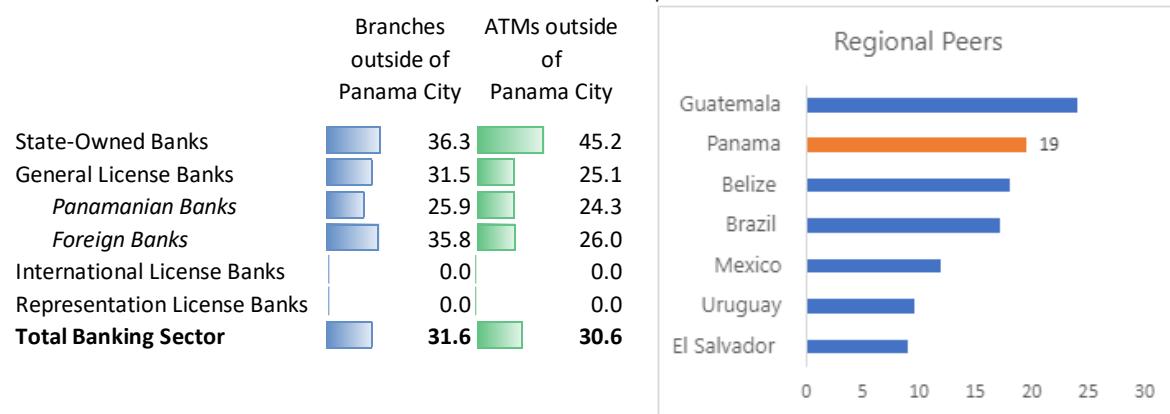


Figura 7: Densidad de sucursales bancarias y cajeros automáticos. Fuente: Encuesta de Acceso Financiero del FMI (2022), Superintendencia de Bancos y WB Finstats.

129. Muchos países utilizan las redes postales generalizadas para llegar a áreas remotas y de difícil acceso con servicios financieros. El servicio postal nacional panameño, COTEL, proporciona

transferencias nacionales y ha estado considerando proporcionar transferencias de remesas internacionales a Cuba y Colombia, después de llevar a cabo un estudio de mercado con la asistencia de la UPU. COTEL cuenta con 104 estafetas a nivel nacional. En las pequeñas ciudades y pueblos panameños sin bancos, la estafeta de correos se ve como una sucursal bancaria local. Sin embargo, alrededor de la mitad de las estafetas aún no están modernizadas o digitalizadas y no cuentan con terminales punto de venta. Si bien COTEL tiene planes para digitalizar toda la organización, incluidas las estafetas, el plan no se pudo implementar debido a restricciones de financiamiento.

130. Si bien los canales digitales y de acceso remoto también crecieron significativamente, salen mal comparados con algunos pares regionales. Según la Encuesta de acceso financiero del FMI (2022), la cantidad de transacciones móviles y de Internet por cada mil adultos aumentó de 12,065 en 2015 a 99,002 en 2021, y la mayor parte del crecimiento se produjo en 2020 y 2021, probablemente como resultado de la pandemia. El valor de la banca móvil e Internet como porcentaje del PIB también creció significativamente desde 2015 en más de 167 puntos porcentuales, y actualmente representa 256% del PIB de Panamá. Sin embargo, todavía es considerablemente más bajo que muchos de sus pares geográficos comparables (Figura 2). Además, los bancos pueden incorporar clientes de forma remota en Panamá, lo que ayuda a aliviar algunas limitaciones en términos de acceso rural.

131. Los problemas de conectividad en las zonas rurales limitan las posibilidades de acceder de forma remota a los servicios financieros. Si bien la penetración de Internet es alta en las ciudades, algunas áreas rurales aún carecen de Internet confiable y asequible. Al mismo tiempo, la cantidad de suscripciones de teléfonos inteligentes en Panamá se estima en alrededor de 4.7 millones (Statista, 2023).

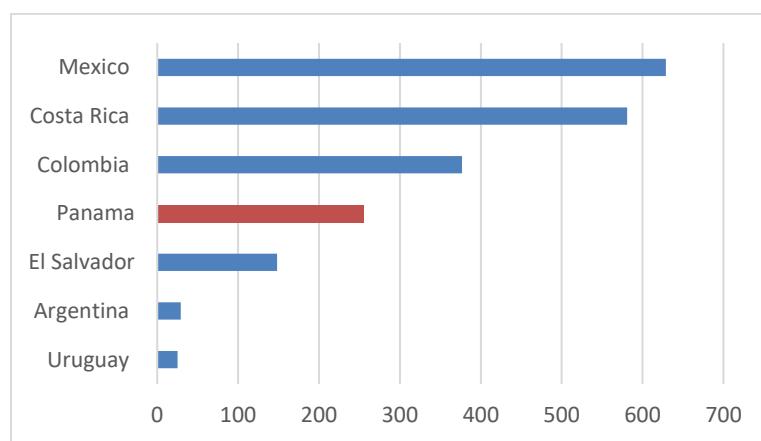


Figura 8: Banca Móvil e Internet como % del PIB (2021). Fuente: Encuesta de acceso financiero del FMI (2022)

C. Recomendaciones

132. Las autoridades panameñas deben considerar formas de mejorar la conectividad y promover modelos basados en agencias en áreas remotas. Esto podría hacerse, por ejemplo, a través de internet satelital. La adopción exitosa de pagos digitales en áreas remotas puede generar eficiencias, especialmente para las micro y pequeñas empresas, en términos de pagos a proveedores y ventas.

133. Las autoridades panameñas podrían considerar el Correo como una forma viable de construir puntos de acceso en áreas remotas. Sin embargo, para este propósito, la transformación digital del servicio postal es fundamental. Esto se puede hacer a través de un enfoque por etapas en el que las oficinas postales modernizadas pueden comenzar ofreciendo transferencias P2P nacionales más eficientes y luego potencialmente agregar pagos de facturas. En este sentido, se debe dar prioridad a las estafetas en áreas remotas en el proceso de modernización. Una vez que se complete el proceso de transformación digital, también será posible utilizar las estafetas de correos como agencias bancarias, brindando servicios financieros básicos muy necesarios en áreas rurales y de difícil acceso. Para ello, será necesario un programa estructurado de creación de capacidad para el personal del Correo. Por último, la modernización de la Oficina de Correos también podría mejorar el comercio electrónico en Panamá, combinando las capacidades de pago y entrega, especialmente en áreas rurales y remotas.

VI CONCIENCIACIÓN Y EDUCACIÓN FINANCIERA

A. Contexto

134. A menudo se necesitan esfuerzos educativos y de divulgación para permitir que los usuarios nuevos e incluso existentes de productos financieros hagan un uso efectivo de su producto financiero con todas sus características. Además, es importante el nivel en que los usuarios finales conocen, o pudieran conocer, las opciones de productos y servicios financieros disponibles para ellos. Es posible que los usuarios finales, incluso los que tienen conocimientos, no tengan fácil acceso o no estén familiarizados con ciertas herramientas que pueden ayudarlos a obtener información útil, confiable y actualizada sobre tales opciones. Las decisiones subóptimas son frecuentes en tales circunstancias. Al mismo tiempo, la tecnología permite nuevas formas de brindar capacidad digital y financiera a los usuarios de servicios financieros.

135. La creciente digitalización de la vida cotidiana y los servicios financieros no necesariamente guardan proporción con el aumento de los niveles de alfabetización digital y financiera (OCDE, 2018). La capacidad digital puede convertirse en una condición previa para navegar por el complejo ecosistema de SFD y para una inclusión financiera más amplia. Esto le dificulta las cosas a algunos grupos desfavorecidos (p. ej., los ancianos) que tienen menos probabilidades de poder utilizar las últimas tecnologías, lo que podría conducir a la exclusión financiera.

B. Condición del país

136. En 2019, la Superintendencia de Bancos comenzó a desarrollar la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF) y ha estado trabajando en su implementación en colaboración con los actores panameños. La ENEF aún no ha sido aprobada por el MEF. Se formó un grupo de trabajo para diseñar e implementar la ENEF, y también para vigilar su progreso. Este grupo de trabajo incluyó varias entidades del sector público, tales como SBP, SMV, SSRP, MEF, Ministerio de Educación, MIDES, ACODECO, Contraloría y la Autoridad de la MIPYME, entre otras. En 2022, 14 bancos se sumaron a la implementación de la ENEF.

137. La ENEF organiza los esfuerzos de educación financiera en Panamá liderados por varios actores en torno a una visión y objetivos conjuntos. Antes del desarrollo de la ENEF, varios actores en Panamá tenían varias iniciativas de educación financiera; sin embargo, estas no estaban organizadas de manera estructurada. La ENEF también está alineada con el Plan Estratégico Nacional como parte de los esfuerzos de Panamá para cumplir con los ODS de la ONU.

138. Se han puesto en marcha varias actividades como parte de la ENEF. Se desarrolló un sitio web para promover la educación financiera en Panamá como parte de las actividades de la ENEF.²⁰ En marzo de 2023, la educación financiera se hizo obligatoria en las escuelas primarias y secundarias de Panamá por ley.²¹ El plan de estudios de educación financiera en las escuelas se centrará en temas como planificación financiera, ahorro, acceso a la información, riesgos y beneficios, toma de decisiones financieras, entre otros. La misma ley también estableció el primero de octubre como el Día Anual de la Educación Financiera en Panamá.

139. La ENEF prioriza como grupos objetivo a jóvenes, emprendedores, trabajadores y poblaciones vulnerables, y como temas la protección del consumidor financiero y el ahorro para la jubilación. Sin embargo, si bien es cierto que incluye referencias a SFD y fintech, no incluye un enfoque específico en las habilidades digitales necesarias para el uso de SFD y los riesgos específicos para el consumidor que surgen de SFD, tales como fraude, privacidad de datos, etc.

140. Existe un vacío en los niveles de alfabetización financiera y digital de los propietarios y gerentes de micro y pequeñas empresas. Según un estudio encargado por la UNPYME, una acción importante a corto plazo es diseñar e implementar un programa para desarrollar habilidades empresariales, incluida la educación digital y financiera.

C. Recomendaciones

141. Como parte de las actividades de la ENEF, se deben incorporar habilidades y riesgos digitales. La Superintendencia de Bancos, como institución líder de la ENEF, en colaboración con las partes interesadas de la ENEF, debe considerar desarrollar intervenciones específicas sobre las habilidades digitales necesarias para el uso de SFD por parte de individuos y micro y pequeñas empresas, incluidos los comerciantes. Además, como parte del enfoque de protección del consumidor de la ENEF, la Superintendencia de Bancos, junto con las partes interesadas de la ENEF, deben considerar educar a los consumidores sobre los riesgos específicos que pueden surgir debido a los SFD. Estos incluyen fraude, privacidad de datos, falta de confiabilidad tecnológica, quiebra comercial o insolvencia, riesgos de formato de divulgación a través de canales digitales, etc.

²⁰ <https://tubalboaconsentido.gob.pa/>

²¹ Ley No. 374 de 2023.

VII FLUJOS DE PAGO RECURRENTES DE GRAN VOLUMEN

A. Contexto

142. Los flujos de pago recurrentes de gran volumen se pueden aprovechar para promover los objetivos de inclusión financiera a través de varios canales. El más obvio es proporcionar directamente cuentas de transacciones a usuarios finales poco atendidos y desatendidos, principalmente individuos. Además, estos flujos de pago se pueden aprovechar para impulsar la inversión en la infraestructura básica de pagos minoristas, así como en canales de distribución y en desarrollar nuevos productos y servicios de pago.

143. Varias operaciones de pago del gobierno consisten en flujos de pago recurrentes de gran volumen, como el pago de beneficios sociales, salarios, pensiones y otros pagos y contribuciones a la seguridad social. Los sistemas de pago de transporte masivo son otro caso de pagos de gran volumen que suelen ser operados por el sector público. En el sector privado, los flujos de pago de gran volumen incluyen las planillas de empleadores y otros.

144. Los migrantes y sus familias se encuentran entre los que tienen menos probabilidades de ser incluidos financieramente. Dado el volumen de las remesas nacionales e internacionales, parece haber espacio para aprovechar el uso periódico y continuo de las remesas para fomentar la inclusión financiera, al menos entre estos grupos de población.

B. Condición del país

Pagos del gobierno

145. Los pagos del gobierno en Panamá están en gran parte digitalizados; sin embargo, hay espacio para mejorar desde la perspectiva de inclusión financiera.

146. La mayoría de los jubilados reciben sus pensiones en sus cuentas bancarias a través de transferencias ACH. Los cheques de visa pagados para pensiones son una excepción. Durante la pandemia, en discusión con la ABP, el gobierno ordenó a los jubilados abrir cuentas y gradualmente pasó a utilizar transferencias ACH en lugar de cheques. En todos los programas de pensiones, hay un total de 9,164 jubilados que aún reciben sus fondos a través de cheques, mientras que más de 300,000 jubilados reciben pensiones en cuentas. El nuevo método de desembolso de pagos generó un ahorro de costos de alrededor de \$2.5 millones por año en la impresión y distribución de cheques.

147. El pago de cuotas a la seguridad social se realiza a través de cheques, efectivo y transferencias ACH. Antes de COVID-19, todos los pagos se recibían en efectivo. La Caja de Seguro Social ha estado trabajando con los bancos para permitir el pago de las cotizaciones a través de banca en línea.

148. Los pagos de protección social durante la pandemia se realizaron digitalmente en una billetera electrónica especial desarrollada por AIG, que utilizó los códigos QR en las cédulas. Estas billeteras electrónicas no tienen funcionalidades de cuentas de transacciones, ya que solo se pueden usar para recibir pagos de asistencia social y los fondos solo se pueden gastar en comercios afiliados al programa. Desde la perspectiva del gobierno, esto permite la trazabilidad de los fondos. Además, los hábitos de gasto de los pagos de asistencia social pueden ayudar a comprender mejor las necesidades reales de la población y pueden de alguna forma medir el impacto. El subsidio solidario a los combustibles, otorgado por la Autoridad de Tránsito, también utiliza el mismo método de desembolso, donde los fondos pueden gastarse en gasolineras afiliadas. Antes de la pandemia, la mayoría de estos pagos se desembolsaban en tarjetas Clave Social, que son tarjetas prepagadas específicas para beneficiarios de pagos de asistencia social que tenían propiedades de cuenta de transacciones: almacenamiento seguro de fondos, retiros de efectivo en cajeros automáticos y pagos en puntos de venta donde se aceptan tarjetas Clave. El Ministerio de Desarrollo Social necesita usar helicópteros para llegar a algunas áreas remotas del país para distribuir los pagos de asistencia social en efectivo.

149. La mayoría de los pagos de los gobiernos locales no están digitalizados. Algunos de los gobiernos locales realizan pagos de planilla en cuentas bancarias a través de transferencias ACH. El Municipio de Panamá tiene un portal en línea que ofrece varios servicios del gobierno local, para los cuales también se pueden realizar pagos en línea en el portal. Sin embargo, la mayoría de las empresas prefieren realizar pagos en cheques. El portal se integra con los sistemas de algunas otras autoridades, incluyendo, por ejemplo, la Autoridad de Tránsito para placas o con el Tribunal Electoral para verificar números de cédula, pero no con el Registro Público de Panamá. Al mismo tiempo, sin embargo, otros municipios no tienen servicios en línea similares. Por último, todos los pagos a proveedores de todos los municipios se realizan mediante cheques, así como los pagos de asistencia social a grupos vulnerables.

Remesas

150. El mercado panameño de remesas internacionales ha cambiado con el tiempo: a principios de siglo, Panamá era un país receptor neto. A partir de 2009, Panamá se convirtió en un país emisor neto, siguiendo los patrones de inmigración. De acuerdo con las estimaciones de los proveedores de servicios de remesas (RSP) en el mercado, alrededor de 70 por ciento de los flujos de remesas en el mercado panameño eran salientes antes del inicio de la pandemia de COVID-19. Esta tendencia se ha invertido desde entonces y, en el momento de redactar este informe, alrededor de la mitad de los flujos eran entrantes y la otra mitad salientes.

151. Las remesas se envían y reciben en su mayoría en efectivo y se canalizan principalmente a través de operadores de transferencia de dinero (OTD). Los remitentes de dinero regulados que brindan servicios de remesas deben llenar requisitos mínimos de capital y están sujetos a auditorías periódicas por parte del MICI. Los remitentes de dinero deben divulgar públicamente los precios de todos sus servicios.

C. Recomendaciones

152. Se recomienda a las autoridades panameñas que aprovechen más oportunidades para la inclusión financiera, digitalizando los pagos del gobierno que actualmente se realizan en efectivo y cheques. Por ejemplo, la mayoría de los pagos del gobierno local por asistencia social y a proveedores se realizan mediante cheques, así como la mayoría de las recaudaciones del gobierno local.

153. Se recomienda a las autoridades panameñas reconsiderar la forma de pago para programas de asistencia social desde una perspectiva de inclusión financiera. Si bien el método de pago desarrollado por AIG para su uso durante la pandemia permitió desembolsos rápidos y efectivos de asistencia social, al alejarse del uso de tarjetas Clave Social, el nuevo método de pago elimina el elemento de inclusión financiera ya que es un instrumento de circuito cerrado. El desembolso de los pagos de asistencia social en cuentas de transacciones puede dotar a los beneficiarios de herramientas financieras que potencialmente pueden utilizarse para una mayor mitigación de riesgos a través de ahorros o pequeños préstamos. Los pagos de asistencia social para urgencias pueden utilizar diferentes instrumentos de pago para los desembolsos debido a su naturaleza especial y la necesidad de llegar rápidamente a una gran cantidad de beneficiarios. Dichos beneficiarios no necesariamente califican para programas regulares de asistencia social que tienen el objetivo principal de reducir la pobreza a largo plazo y, por lo tanto, las consideraciones de inclusión

financiera son de importancia secundaria. Por otro lado, con programas regulares de asistencia social cuyo objetivo principal sea sacar a los beneficiarios de la pobreza, se puede empoderar a los beneficiarios a largo plazo con una cuenta de transacciones, permitiéndoles acceder al sistema financiero regulado.

154. La digitalización de las remesas puede ayudar a mejorar la inclusión financiera en Panamá. Además, las remesas digitales tienen menor costo, lo que permite ahorrar en tarifas y comisiones.²² Enviar y recibir remesas suele ser el único momento en que los migrantes y sus familias tienen que interactuar con el sector financiero regulado. Esto puede utilizarse como una oportunidad para promover las transferencias de remesas de cuenta a cuenta.

²² Consulte Banco Mundial (2022), Informe trimestral mundial de precios de remesas, diciembre de 2022.

ANEXO I – PANORAMA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN PANAMÁ

Acceso a cuentas de transacciones

- 1. A partir de 2021, Panamá calificó relativamente mal entre sus pares geográficos en el acceso a cuentas de depósito.²³** La cantidad de cuentas de depósito por cada mil adultos creció más de 40 por ciento entre 2012 y 2021, pero el país aún está rezagado con respecto a economías similares en la cantidad de cuentas por persona. Si bien el acceso a cuentas ha ido creciendo, la brecha de género ha aumentado: la cantidad de cuentas por persona creció 33% entre hombres y solo 13% entre mujeres a partir de 2015. En promedio, los hombres tienen 22% más cuentas de depósito que las mujeres, lo que lo convierte en el tercer país más desigual de América Latina.
- 2. Al mismo tiempo, los datos de 2021 aún no capturan completamente el rápido crecimiento en la titularidad de cuentas durante la pandemia de COVID-19.** Dichos datos no están contemplando la popularidad de Yappy y otras cuentas simplificadas basadas en aplicaciones, que crecieron más rápido durante 2022 y la primera mitad de 2023. Por lo tanto, es posible que Panamá esté en camino de reducir o cerrar la brecha.

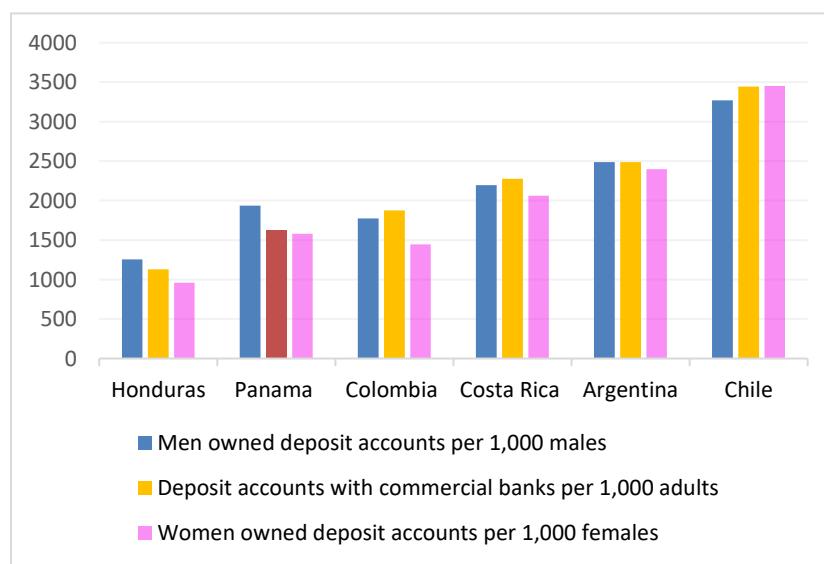


Figura 1: Cuentas de Depósito en Bancos Comerciales (2021). Fuente: Encuesta de acceso financiero del FMI (2022)

²³ Consulte Fondo Monetario Internacional (2022), Encuesta de acceso financiero, octubre de 2022.

Acceso a crédito

Hogares

3. A pesar del gran tamaño del sector financiero de Panamá, el acceso al crédito es bajo al compararlo con los países vecinos. Según la Encuesta de Acceso Financiero del FMI (2022), el acceso al crédito en Panamá es aproximadamente 36% más bajo que el promedio de LATAM (Figura 2). Aunque Panamá tiene uno de los sectores financieros más grandes y desarrollados de América Latina, no ha logrado mejorar el acceso al crédito desde el último FSAP en 2012. La tasa de crecimiento anual compuesto de la cantidad de cuentas de préstamo por cada mil adultos en Panamá es un punto porcentual más bajo que el promedio de sus pares geográficos en el período de diez años desde 2011, y la cantidad de cuentas de préstamo también ha disminuido en más de 12% en los últimos dos años.

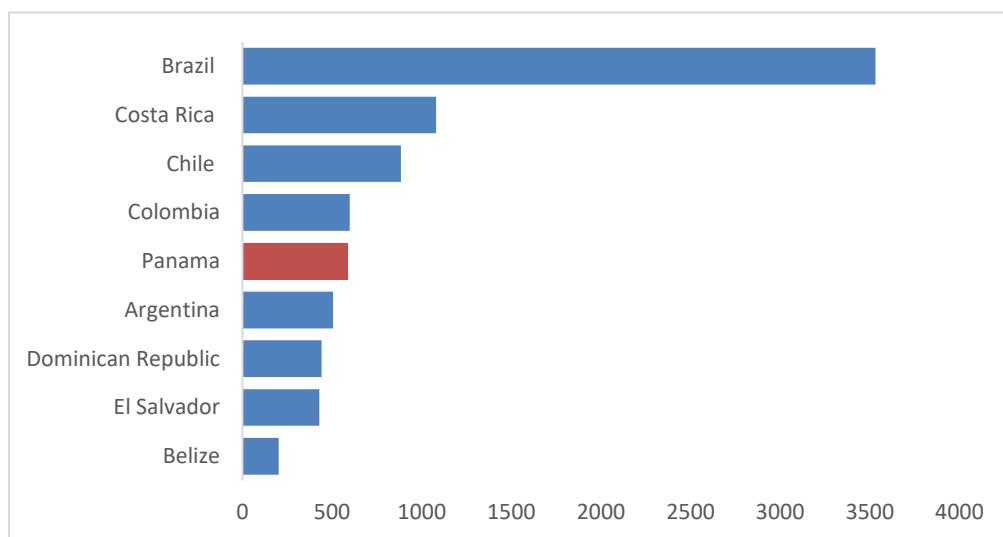


Figura 2: Cantidad de cuentas de préstamo en bancos comerciales por cada mil adultos (2021).

Fuente: Encuesta de acceso financiero del FMI (2022)

4. Fuentes de datos alternativas confirman que los hogares con ingresos más bajos tienen un acceso relativamente menor al crédito, especialmente en el caso de las mujeres.²⁴ La Encuesta

²⁴ Para detalles adicionales, consulte BID (2022) Inclusión financiera en Panamá. La importancia de la calidad institucional y las brechas territoriales de ingreso y de género. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/inclusion-financiera-en-panama-la-importancia-de-la-calidad-institucional-y-las-brechas>

de Propósitos Múltiples de Panamá (EPM2017) brinda información sobre los hogares con deuda. La encuesta muestra que 16.5 y 23.3 por ciento de los hogares de los dos niveles de ingresos más bajos han tenido la capacidad de endeudarse, mientras que este porcentaje ronda el 77 por ciento para el nivel más rico. Hay una diferencia pronunciada entre el segundo y el tercer decil de 13.3 por ciento: esto implica que el crédito a los niveles de ingresos bajos está desproporcionadamente desatendido. La misma encuesta incluye un componente de género que muestra que, en promedio, 52 por ciento de los hogares encabezados por hombres habían pedido dinero prestado, en comparación con solo 46.6 por ciento de los encabezados por mujeres. Esta brecha se amplía entre los hogares de menores ingresos y desaparece en los de mayores ingresos.

MIPYME

5. Las brechas de financiamiento de las MIPYME en Panamá son significativas. Según el SME Finance Forum, existe una brecha financiera considerable para las MIPYME en Panamá.²⁵ El mismo muestra que Panamá tenía casi 202,000 MIPYME en 2018, de las cuales se estima que 26 por ciento tiene restricciones de crédito totales y 5 por ciento tiene restricciones parciales.²⁶ En general, la brecha financiera es cercana a los US\$21,300 millones o 41 por ciento del PIB, la más grande entre sus pares regionales (solo superada por Venezuela). Esta brecha financiera se atribuye principalmente a la disponibilidad limitada de opciones de financiamiento, en particular para aquellas MIPYME que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo o que carecen de garantías. La falta de acceso a financiamiento formal también dificulta la capacidad de las MIPYME para invertir en nuevas tecnologías, equipos y capacitación, lo que limita su capacidad para competir en el mercado mundial.

²⁵ La Brecha de financiamiento se calcula como la Demanda potencial de financiamiento de MIPYME – Oferta existente. Más explicaciones en <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-finance-gap>

²⁶ Las empresas con restricciones de crédito financieras totales se definen como aquellas a las que les resulta difícil obtener crédito. Las empresas parcialmente restringidas se definen como aquellas que han tenido cierto éxito en la obtención de financiamiento externo.

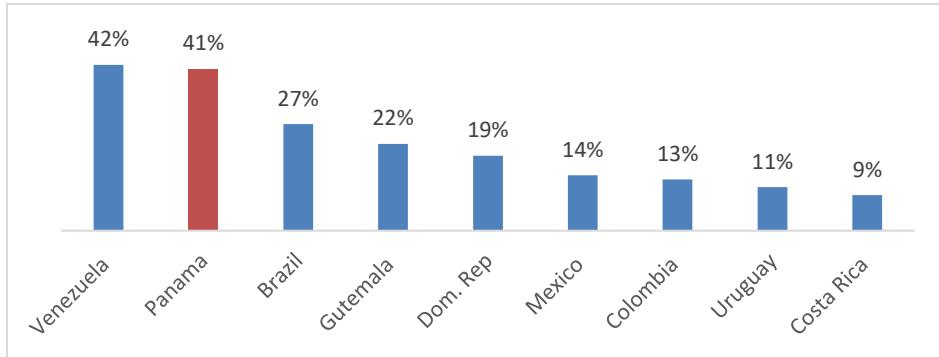


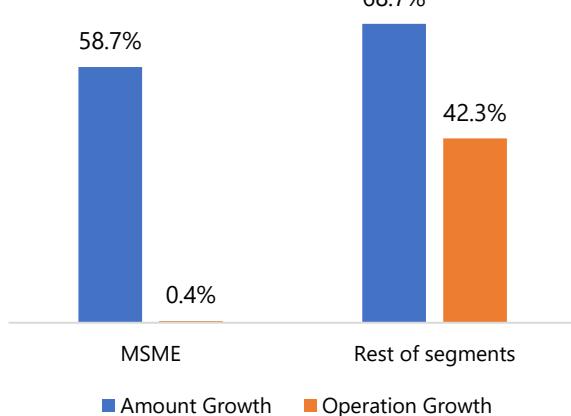
Figura 3: Brecha financiera para las MIPYME

Número de cuentas de préstamo en bancos comerciales por cada mil adultos (2021).

Fuente: [Foro de financiamiento de MIPYME](#).

6. En los últimos años, el tamaño promedio de los préstamos para las MIPYME en Panamá ha experimentado un aumento notable, superando la tasa de inflación. A lo largo de la última década, el crecimiento del crédito ha aumentado significativamente. El crédito total pendiente aumentó 68.7 por ciento y la cantidad de operaciones aumentó 42.3 por ciento. En contraste, en el caso de las MIPYME, el monto del crédito aumentó 59 por ciento y la cantidad de operaciones se mantuvo prácticamente estable, lo que se tradujo en un aumento significativo en el tamaño promedio de los préstamos. El Panel B de la Figura 9 muestra el monto promedio de los préstamos para empresas medianas, que se duplicó en este período; y aumentó 39.1 por ciento para las pequeñas y 11.7 por ciento para las microempresas. La inflación de 2013 a 2022 creció 7.9 por ciento. El aumento real del tamaño de los préstamos en el sector de las MIPYME es una señal de exclusión financiera, ya que los préstamos de mayor tamaño pueden ser una barrera para que algunas empresas más pequeñas accedan al financiamiento.

Panel A - Porcentaje de crecimiento 2012-2022



Panel B – Tamaño promedio de préstamo de MIPYME

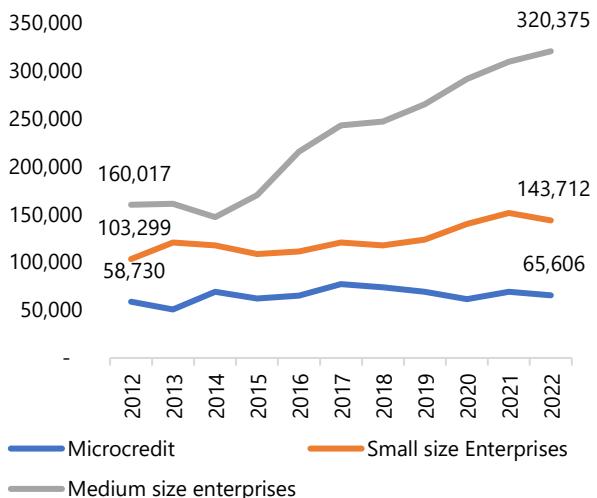


Figura 4: Crecimiento del crédito y tamaño promedio de los préstamos. Fuente: SBP.

Nota: Las operaciones de MIPYME crecieron 17% entre 2012 y 2017, pero luego comenzaron a disminuir hasta los niveles de 2012.

7. El crédito total otorgado a las MIPYME se ha mantenido estable en los últimos años, cercano a 15 por ciento. Desde 2013, la participación del crédito total recibido por las MIPYME ha sido cercana a 15 por ciento (o 34 por ciento del crédito a las NFC), y las microempresas representan cuatro puntos porcentuales. En todos los tipos de bancos, los de propiedad estatal muestran un enfoque más significativo en este segmento de mercado, ya que inclinan 38 por ciento de su cartera de crédito y 96 por ciento de la cantidad de operaciones a las MIPYME, en comparación con 34 por ciento y 70 por ciento en el caso de bancos de licencia general, respectivamente, como se muestra en la Figura 4, Panel A. Este enfoque de mercado es más evidente en el caso de los microcréditos. Sin embargo, a nivel individual, los mayores proveedores de crédito para MIPYME son los grandes bancos panameños de licencia general, *Banco General* y *Global Bank*. La mayoría de las MIPYME prestatarias están activas en los sectores de agricultura, ganadería, comercio, industria y construcción.

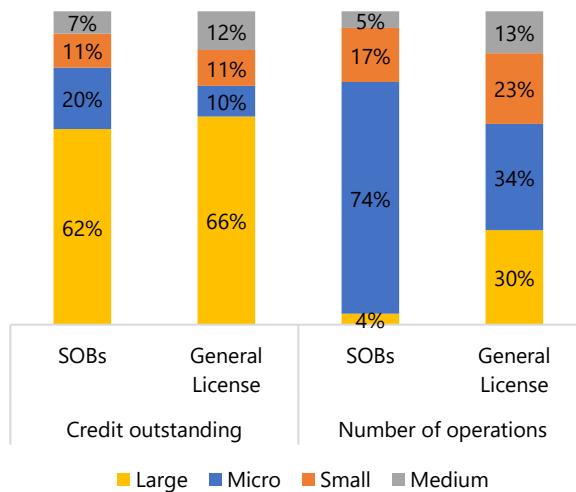


Figura 5: Distribución del crédito pendiente y cantidad de operaciones según el tamaño de la empresa (diciembre de 2020). Fuen

Disparidades regionales

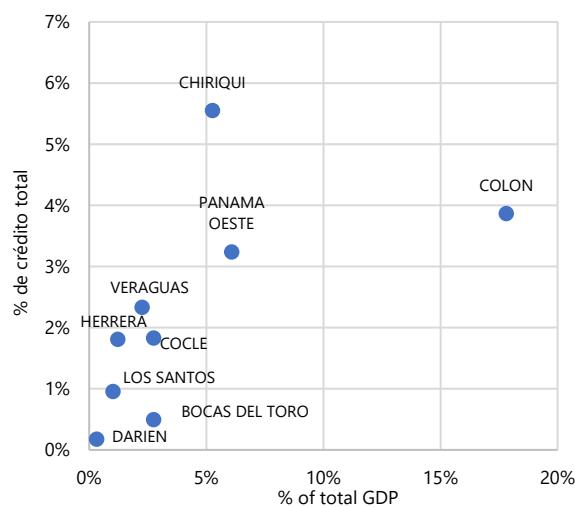
8. La Ciudad de Panamá concentra una mayor provisión de crédito de lo que sugiere su aporte al PIB del país. Como núcleo de la actividad comercial del país, la Ciudad de Panamá concentra 79 por ciento del total del crédito local de la nación. Sin embargo, su participación en el PIB es menor, 62 por ciento (y 41 de la población). En ausencia de problemas de medición, es razonable esperar una distribución similar de los porcentajes de préstamo de crédito de los bancos y otras variables económicas, tales como el PIB.^{27,28} Por lo tanto, la existencia de provincias con participaciones de préstamos significativamente inferiores a su aporte a la producción nacional podría indicar exclusión financiera. Esta discrepancia es particularmente grande en Colón, ya que representa 17.5 por ciento del PIB total y solo recibe 3.9 por ciento del crédito total. El PIB de esta provincia está fuertemente influido por el sector de construcción (38.9 por ciento del PIB total en 2021), lo que puede indicar que los préstamos en este segmento están desatendidos o que las empresas del sector de

²⁷ Por lo general, la distribución regional de la cartera de crédito de los bancos se registra en función de la ubicación de la sucursal bancaria que origina el préstamo. Por lo tanto, como advertencia, podría haber un sesgo estadístico en la distribución de la cartera de crédito de los bancos entre provincias, ya que los préstamos registrados en la Ciudad de Panamá podrían estar capturando una parte de (i) las originaciones de préstamos a empresas que, si bien residen en la Ciudad de Panamá, asignan los fondos del préstamo a diferentes áreas geográficas del país, y (ii) empresas que no residen en la Ciudad de Panamá pero viajan allí para pedir prestado.

²⁸ Si bien la distribución del PIB entre provincias puede proporcionar una comprensión general del potencial económico y la demanda de crédito, es importante considerar una amplia gama de factores para pronosticar o determinar con precisión la distribución de la cartera de crédito de los bancos en las provincias.

construcción obtienen fondos en otras provincias (probablemente en la Ciudad de Panamá). En general, después de la Ciudad de Panamá, las provincias de Chiriquí, Colón y Panamá Oeste son las receptoras de crédito más relevantes (consulte la Figura 6 para obtener detalles adicionales).

Panel A – Cartera de crédito de los bancos y PIB



Panel B – Cartera de crédito de los bancos y población

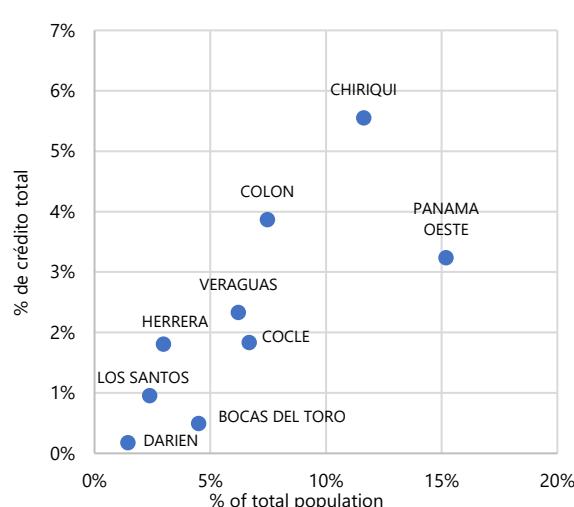


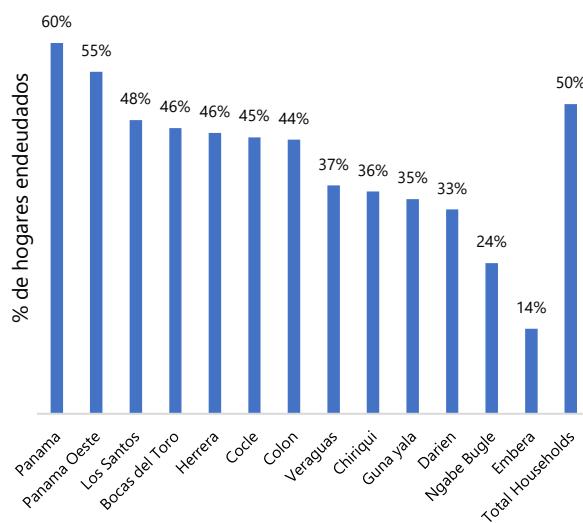
Figura 6: Distribución regional de la cartera de crédito bancario, PIB y población. Fuente: SBP

Nota: La Provincia de Panamá concentra 79.8 por ciento del crédito total, 62.1 por ciento del PIB total y 41.5 por ciento de la población total. A efectos de presentación, se excluye del gráfico.

9. Persiste un menor acceso al crédito en las zonas rurales en la distribución del ingreso de los hogares, pero la brecha aumenta en las familias de bajos ingresos y las provincias más pobres. La encuesta EPM de Panamá revela disparidades económicas significativas entre provincias, con una notable correlación positiva entre los niveles de ingresos de los hogares y provincias y la accesibilidad a los préstamos financieros. En 2017, aproximadamente 60 por ciento de los hogares de la provincia de Panamá tenía capacidad para endeudarse, mientras que en la comarca Emberá esta cifra era apenas 14 por ciento. Esta disparidad puede atribuirse a la pronunciada desigualdad de ingresos entre provincias, medida por el ingreso per cápita. Además, a nivel de hogares, el acceso al crédito tiende a ser menor para las familias que residen en áreas rurales en comparación con las de los centros urbanos más grandes. Independientemente del ingreso del hogar, los residentes urbanos generalmente tienen mayores oportunidades para obtener préstamos, y la disparidad se vuelve más pronunciada entre hogares de ingresos bajos y medios. Por ejemplo, dentro del quintil de ingresos más bajos, aproximadamente 25 por ciento de los clientes urbanos y 17 por ciento de los clientes

rurales están endeudados, lo que refleja una brecha regional de aproximadamente 32 por ciento. En el quintil de ingresos más altos, 77 por ciento de los hogares urbanos y 66 por ciento de los hogares rurales han pedido dinero prestado, lo que destaca una brecha más estrecha pero aún prevalente de alrededor de 15 por ciento.

Panel A - Porcentaje de hogares con deuda



Panel B - Porcentaje de hogares con deuda por nivel de ingreso

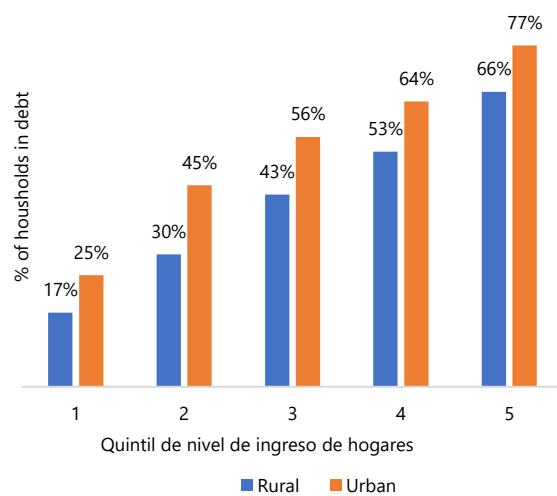


Figura 7: Acceso al crédito por provincia y nivel de ingreso. Fuente: BID, Inclusión financiera en Panamá (2018).

ANEXO II – EXPERIENCIAS MUNDIALES Y REGIONALES EN LA REGULACIÓN DE SISTEMAS DE PAGO

A. Evolución de la normativa de sistemas de pago

1. Los marcos jurídicos y normativos que rigen los sistemas de pago han ido evolucionando con el tiempo. La mayoría de las primeras normativas eran específicas para instrumentos: por ejemplo, el crecimiento del comercio mundial en el siglo XIX estuvo acompañado por la promulgación de leyes sobre letras de cambio e instrumentos negociables. Sin embargo, la proliferación de nuevas tecnologías y la creciente comprensión de que los riesgos relacionados con pagos pueden afectar el sistema financiero en general llevaron a la conclusión de que los sistemas de pago deben regularse de manera integral, con base en riesgo y tecnológicamente neutral. Para la mayoría de los países, significó promulgar una ley de sistemas de pago separada, aunque en algunos casos se incluyeron disposiciones relevantes en la ley del banco central o la ley bancaria. Sus disposiciones fundamentales incluyeron definiciones legales de conceptos fundamentales sobre pago, compensación y liquidación (por ejemplo, neteo, firmeza de la liquidación, lejanía de la quiebra de la garantía), facultades de la autoridad pertinente (generalmente un banco central) para otorgar licencias y supervisar sistemas y servicios de pago, procedimientos a seguir en caso de insolvencia y resolución de operadores de sistemas de pago, así como garantías de protección del consumidor para usuarios de servicios de pago. Según la Encuesta Mundial de Sistemas de Pago (GPSS) de 2021 del Banco Mundial, 81 por ciento de las jurisdicciones del mundo ha adoptado una ley de sistemas de pago, o una legislación similar.²⁹

2. Los bancos ya no son los únicos proveedores de servicios de pago, un hecho que debe reflejarse en las leyes, reglamentos y marcos de concesión de licencias. Si bien existe una heterogeneidad considerable en la forma en que se implementan los conceptos generales de sistemas de pagos en la legislación nacional, casi todas las leyes siguen los mismos contornos generales. Entre ellos, uno de los más importantes es la distinción entre los siguientes dos conceptos:

²⁹Además, 97 por ciento de los encuestados por la GPSS tiene una ley del banco central y 85 por ciento tiene una ley bancaria que incluye referencias directas a pagos e infraestructuras del mercado financiero, incluida la definición de los poderes y obligaciones del regulador del sistema de pago y el establecimiento de las principales políticas públicas en el área de pagos.

- **Sistema de pago**, entendido como normas, infraestructuras técnicas y otros arreglos que permiten a los participantes del mercado financiero, tales como bancos comerciales e instituciones financieras no bancarias (IFNB), transferir fondos y compensar y liquidar obligaciones entre sí. Ejemplos de tales sistemas incluyen Fedwire o CHAPS en los Estados Unidos, ACH Directo en Panamá o redes de tarjetas como Visa o Mastercard. Operar dichos sistemas no implica brindar servicios directos a consumidores individuales o empresas no financieras (por ejemplo, un tarjetahabiente individual no interactúa directamente con Visa o Mastercard). En consecuencia, la frase "participantes del sistema" o "miembros" se refiere en este contexto a bancos comerciales e IFNB.
- **Servicio de pago**, entendido como servicios tales como emisión de dinero electrónico, procesamiento de tarjetas de terceros, pago de facturas o envío de remesas nacionales e internacionales. Por lo general, no realizan funciones de compensación y liquidación; por otro lado, sí brindan servicios a empresas no financieras y público en general.

3. Si bien esta nota, de acuerdo con la terminología utilizada por la mayoría de los organismos normativos mundiales, utilizará los nombres "sistema de pago" y "servicio de pago" para referirse, respectivamente, al primer y segundo concepto, esa nomenclatura no es universal. La siguiente tabla presenta las equivalencias entre los términos jurídicos utilizados en las principales jurisdicciones seleccionadas. Lo importante no es la terminología exacta utilizada, sino las claras diferencias entre los perfiles de riesgo de esas entidades. Los sistemas de pago pueden presentar riesgos de crédito y de liquidez, y el objetivo importante de regularlos es asegurar que las obligaciones entre participantes se liquiden, incluso en condiciones de mercado extremas pero plausibles. Debido a que los sistemas de pago de alto valor juegan un papel importante en los préstamos interbancarios y la ejecución de la política monetaria, la mala gestión de sus riesgos puede resultar en contagio y crear crisis para todo el sistema financiero. Por otro lado, la supervisión de servicios de pago está más enfocada en la protección de los fondos de sus clientes, la gestión del riesgo operativo y la integridad financiera (ALD/CFT). Si bien la quiebra de grandes proveedores de servicios de pago ciertamente puede afectar la confianza del mercado y tener consecuencias sistémicas, esos riesgos normalmente no se derivan de los efectos de red.

Tabla 1: Convenciones de nomenclatura utilizadas para referirse a sistemas y servicios de pago en países seleccionados del G20.

Jurisdic-ción	Sistema de pago (por ejemplo, una cámara de compensación automatizada)	Operador de sistema de pago	Servicio de pago (por ejemplo, emisión de dinero electrónico)	Proveedor de servicios de pago
Australia	<i>Sistema de pago</i>	-	<i>Facilidad de pago comprada*</i>	<i>Proveedor</i>
Brasil	<i>Sistema de liquidación</i>	<i>Cámara de compensación</i> <i>Proveedor de servicios de compensación y liquidación</i>	<i>Esquema de pago</i>	<i>Entidad de pago</i> <i>Propietario de plan de pago</i>
Canadá	<i>Sistema de compensación y liquidación³⁰</i>	<i>Cámara de compensación</i>	<i>Función de pago y/o actividad de pagos minoristas</i>	<i>Proveedor de servicios de pago</i>
Unión Europea	<i>Sistema de pago</i>	<i>Operador de sistema de pago</i>	<i>Servicio de pago</i>	<i>Proveedor de servicios de pago</i>
RAE de Hong Kong, China	<i>Sistema de pago</i>	<i>Operador de sistema</i>	<i>Facilidad de valor almacenado*</i>	<i>Editor*</i> <i>Facilitador*</i>
India	<i>Sistema de pago</i>	<i>Proveedor de sistema</i>	<i>Sistema de pago</i>	<i>Proveedor de sistema</i>
Indonesia	<i>Infraestructura de sistema de pago</i>	<i>Proveedor de infraestructura de sistema de pago (PIP)</i>	<i>Sistema de pago</i>	<i>Proveedor de servicios de pago (PJP)</i>

³⁰ Ley de liquidación y compensación de pagos de 1996

México	<i>Sistema de pago</i>	<i>Administrador de sistema</i>		<i>Institución de fondos de pago electrónico*</i>
Turquía	<i>Sistema de pago</i>	<i>Operador de sistema</i>	<i>Servicio de pago</i>	<i>Proveedor de servicios de pago</i>

Los términos marcados con un asterisco (*) se refieren específicamente a la emisión de dinero electrónico.

4. Varios otros conceptos entraron en el campo de la regulación de pagos en los últimos años. Los esquemas de pago se definen, de manera un tanto ambigua, como "conjunto[s] de normas formales, homologadas y comunes que habilitan... instrumentos de pago electrónico". El concepto fue popularizado por el Reglamento de tarifas de intercambio (IFR) de la Unión Europea de 2015, que tenía como objetivo separar la "capa de normas" de la "capa de procesamiento" de las redes de tarjetas internacionales, como Visa o Mastercard. El primero, el esquema de pago, debe ser administrado por la red internacional e incluye aspectos tales como la marca, experiencia del usuario, requisitos técnicos para tarjetas o aplicaciones móviles, costos e ingresos compartidos, así como marcos de resolución de conflictos. Por otro lado, la entidad de procesamiento, que podría estar separada del administrador del esquema, sería responsable de realizar el intercambio real de autorización y mensajes de compensación.

5. La distinción entre esquemas, procesadores e infraestructuras subyacentes de compensación y liquidación sigue siendo ambigua, y relativamente pocos países fuera de la UE introdujeron normativas similares. Sin embargo, vale la pena señalar que esta distinción también se aplica en Brasil con respecto a Pix: Pix en sí mismo se define legalmente como un esquema de pago (*arranjo de pago*), distinto de la infraestructura de liquidación subyacente (*Sistema de Pagamentos Instantâneos (SPI)*).

6. Además de eso, algunas jurisdicciones reconocen el concepto de proveedores de servicios críticos: entidades que no son ni operadores de sistemas de pago ni proveedores de servicios de pago, pero que llevan a cabo actividades esenciales para el funcionamiento de ambos, tales como la provisión de servicios de conectividad y mensajería. Como ejemplo, los bancos centrales del Grupo de los Diez (G10) reconocen a SWIFT como un proveedor de servicios críticos y ejecutan una supervisión cooperativa de la institución, liderada por el Banco Nacional de Bélgica (NBB). Por último, la mayoría de las autoridades y organismos normativos también utilizan un término general más amplio: infraestructuras del mercado financiero (FMI), que, además de los

sistemas de pago de gran valor, también abarca depósitos centrales de valores (CDS), sistemas de liquidación de valores (SSS), contrapartes (CCP) y registros de operaciones (TR).

B. Enfoques para definir servicios de pago

7. Si bien definir legalmente sistema de pago, compensación y liquidación es relativamente simple, desarrollar una definición coherente de servicio de pago es más desafiante. El panorama de los servicios de pago y sus proveedores es diverso y heterogéneo: incluye actividades que van desde adquisición por parte de terceros hasta emisión de dinero electrónico. Debido a eso, la mayoría de las jurisdicciones terminaron adoptando un enfoque enumerativo: las leyes y normativas pertinentes simplemente contienen una lista de actividades que se consideran servicios de pago. A veces también incluyen una segunda lista: esta es la lista de excepciones, tipos de servicios que, aunque parecen estar incluidos en la primera lista, no se consideran servicios de pago. Esta última lista generalmente se usa para brindar exenciones de las regulaciones relevantes a instrumentos de aceptación limitada, tales como tarjetas de regalo de comercios, o a servicios regulados por otros instrumentos jurídicos, como sistemas de liquidación de valores.

Tabla 2: Definiciones de "servicio de pago" en jurisdicciones seleccionadas.

	Actividades que son servicios de pago	Actividades que no son servicios de pago
Unión Europea	Ingreso y retiro de efectivo en cuenta Ejecución de débitos directos, transacciones con tarjeta y transferencias de crédito Emisión de tarjetas (u otros instrumentos de pago) y adquisición de comerciantes Servicios de remesas Servicios de iniciación de pagos e información de cuentas	Pagos entre bancos o PSP ejecutados dentro de un sistema de pago, compensación o liquidación Transporte físico de billetes Cambio de divisas de efectivo a efectivo Reembolsos en el punto de venta Transacciones basadas en cheques o giros en papel y giros postales Provisión de infraestructura técnica de terceros (p. ej., almacenamiento de datos o conectividad de red)
Canadá	"Función de pago que se realiza en relación con una transferencia"	Dinero electrónico de propósito limitado

	electrónica de fondos que se ejecuta en la moneda de Canadá o de otro país”	Retiros en cajeros automáticos Transferencias internas entre entidades afiliadas Transacciones dentro de un sistema de pago, compensación o liquidación designado Actividades realizadas por bancos comerciales, sociedades de crédito, compañías de seguros, compañías de préstamo, el banco central o el operador del sistema de pago designado
Singapur	Emisión de cuenta Transferencia de dinero nacional y transfronteriza Adquisición de comerciantes Emisión de dinero electrónico Emisión de token de pago digital Cambio de divisas	Pagos con cheques, órdenes de dinero, letras de cambio y giros postales Pagos entre dos o más participantes en un sistema de pago Transporte físico de moneda Provisión de infraestructura técnica auxiliar (procesamiento y almacenamiento de datos, autenticación y seguridad informática, redes de comunicación, mantenimiento de terminales de punto de venta) Transacciones con dinero electrónico de propósito limitado (por ejemplo, tarjetas de regalo de comercios)

C. Autoridades y procedimientos de concesión de licencias

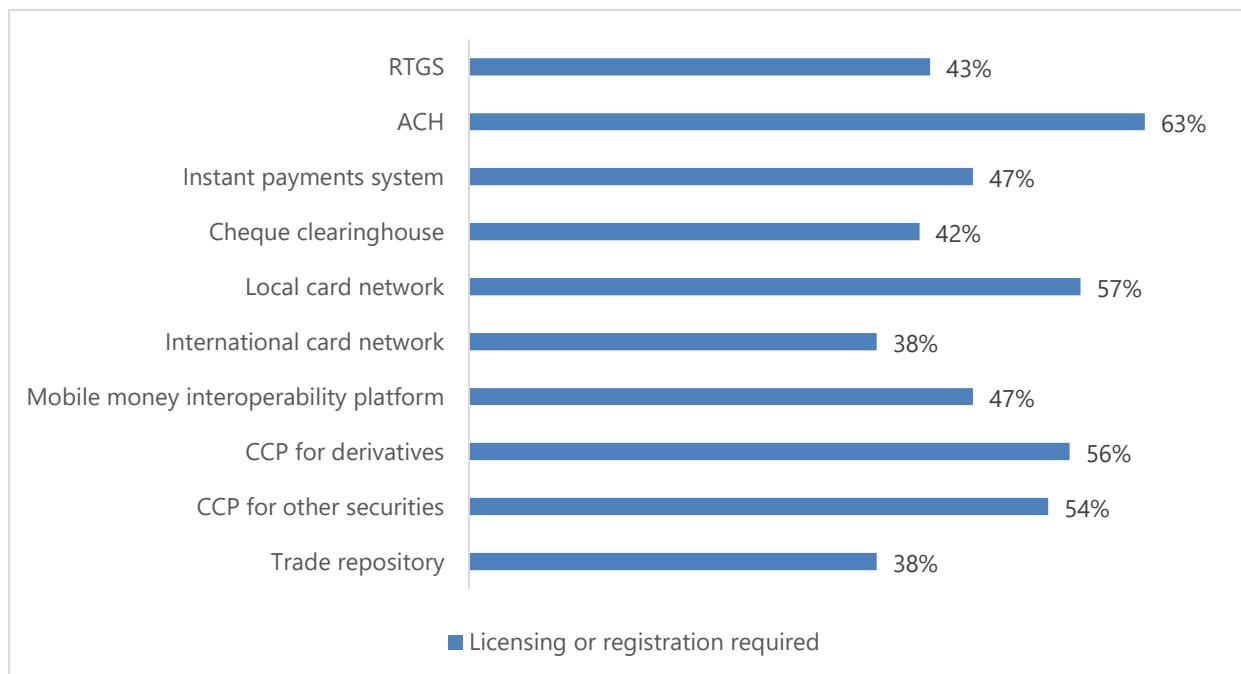
8. **Así como las leyes y normativas aplicables a los sistemas de pago han evolucionado en respuesta a mercados cambiantes y riesgos emergentes, también lo hicieron los procedimientos de concesión de licencias para operadores de sistemas de pago y proveedores de servicios de pago.** En los primeros días de pagos digitales, las autoridades consideraban superflua la concesión

de licencias a dichas entidades; se suponía que, ya que brindan servicios a bancos comerciales, la supervisión indirecta a través de los departamentos de supervisión bancaria era suficiente. Este ya no es el caso, y los sistemas y servicios de pago están autorizados, supervisados y fiscalizados. Los detalles, sin embargo, difieren entre jurisdicciones.

9. Con respecto a la operación de sistemas de pago, las autoridades de todo el mundo generalmente han adoptado uno de los siguientes enfoques:

- **La operación de los sistemas de pago no está sujeta a licencia, pero existe un procedimiento de designación especial que, de aplicarse, da como resultado que el sistema y su operador estén sujetos a la supervisión del regulador.** Este enfoque es adoptado, por ejemplo, por los Estados Unidos y Canadá. Bajo este modelo, la operación de un sistema de pago como ACH o LBTR no está sujeta a licencia y, en teoría, cualquier institución puede realizar tal actividad sin pedir permiso. Sin embargo, la ley define un procedimiento por el cual el regulador puede designar un sistema de pago como "sistémicamente importante". Tal designación faculta automáticamente a las autoridades para realizar actividades de supervisión, incluidas, entre otras, la realización de inspecciones in situ y extra situ, emisión de instrucciones al operador e imposición de ciertas normas de gestión de riesgos. Puede haber ciertos criterios utilizados para evaluar si el sistema es sistémicamente importante, tales como la participación de mercado, tipo de pagos compensados y liquidados por el sistema, o volúmenes y valores de las transacciones. Además, ciertas jurisdicciones aplican varios niveles de designación con criterios de designación y normas de supervisión concomitantes. Por ejemplo, el Banco Central Europeo, además de designar sistemas como "sistémicamente importantes", también puede declararlos "sistemas de pago minorista de importancia destacada" (PIRPS).
- **Procedimiento completo de licencia, registro o autorización para todos los sistemas de pago e infraestructuras del mercado financiero.** Este enfoque, adoptado por aproximadamente la mitad de las jurisdicciones (consulte la Figura X), requiere que cada operador de un sistema de pago obtenga una licencia o autorización de la autoridad pertinente antes de comenzar las operaciones. Además de eso, los sistemas designados como sistémicamente importantes pueden estar sujetos a normas y requisitos adicionales. Los sistemas operados por bancos centrales suelen estar exentos de tales requisitos de licencia.

Figura 1: Porcentaje de jurisdicciones que requieren licencia o registro para operadores de sistemas de pago e infraestructuras de mercados financieros.



10. Por lo general, los bancos centrales desempeñan el papel protagónico en la concesión de licencias, supervisión y fiscalización de sistemas y servicios de pago, pero los arreglos institucionales varían según las jurisdicciones. América Latina en particular se caracteriza por la división institucional entre bancos centrales y reguladores bancarios (superintendencias); muy pocas jurisdicciones han adoptado el modelo de regulador único. Como consecuencia, los reguladores bancarios juegan un papel relativamente más importante en el ecosistema de pagos, particularmente con respecto a la concesión de licencias y la supervisión de proveedores de servicios de pago. Con base en el análisis del Banco Mundial de once jurisdicciones, presentado en la Tabla 3, siete de ellas (64 por ciento) designaron al supervisor bancario como la autoridad líder en otorgamiento de licencias para proveedores de servicios de pago. La concesión de licencias o el registro de operadores de sistemas de pago suele ser responsabilidad del banco central, pero Colombia y El Salvador otorgaron ese poder a sus superintendencias bancarias (en Colombia solo con respecto a sistemas de pago de bajo valor).

Tabla 23: Autoridades que otorgan licencias para sistemas y servicios de pago en jurisdicciones seleccionadas de América Latina.

País	Autoridad responsable de otorgar licencias a operadores de sistemas de pago, compensación y liquidación	Autoridad responsable de otorgar licencias a proveedores de servicios de pago, incluyendo emisores de dinero electrónico	Comentarios
Argentina	Banco Central de la República Argentina	Banco Central de la República Argentina	<p>Los operadores de sistemas de pago (distintos de los operados por el banco central) están habilitados como cámaras de compensación de conformidad con la Comunicación "A" 2557 del Banco Central de la República Argentina.³¹ Las cámaras de compensación deben ser sociedades de responsabilidad limitada cuyos accionistas (directa o indirectamente) deben ser instituciones financieras autorizadas.</p> <p>El procedimiento de licenciamiento de PSP está delineado por la Comunicación "A" 7712.³²</p>
Brasil	Banco Central de Brasil	Banco Central de Brasil	Los proveedores de servicios de pago no bancarios pueden ser licenciados como "entidades de pago" según la Ley 12.865 de 9 de octubre de 2013.
Chile	Banco Central de Chile	Comisión para el Mercado Financiero	No existe una licencia única de "proveedor de servicios de pago", pero la mayoría de los proveedores de servicios de pago no bancarios han obtenido licencias como emisores de tarjetas u operadores de sistemas de tarjetas ("Empresa operadora de tarjetas"). Mientras que la Comisión para el Mercado Financiero es

³¹ <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A2557.pdf>

³² <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Texord/t-snp-psp.pdf>

			responsable de emitir licencias, el Banco Central de Chile es responsable de prescribir todas las normas técnicas relacionadas con servicios de pago.
Colombia	Banco de la República (como operador de sistemas de pago de alto valor) Superintendencia Financiera de Colombia (para sistemas de pagos de bajo valor)	Superintendencia Financiera de Colombia	<p>La mayoría de los sistemas de pago (CEDEC-CCSD, CENIT, CUD, SEN), incluidos todos los sistemas de importancia sistémica, son operados internamente por el Banco de la República.</p> <p>De acuerdo con el Decreto 1692 de 2020, la Superintendencia es la autoridad responsable de otorgar licencias y fiscalizar los sistemas de pago de bajo valor.</p> <p>Los emisores de dinero electrónico y otros proveedores de servicios de pago no bancarios están autorizados y regulados como "sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos" (SEDPE). El otorgamiento de licencias es responsabilidad de la Superintendencia Financiera de Colombia de acuerdo con la Ley 1735 de 2014.</p>
Costa Rica	-	Superintendencia General de Instituciones Financieras	Todos los sistemas de pago relevantes son operados internamente por el banco central. Si bien la Superintendencia General de Instituciones Financieras administra el proceso de registro de proveedores de servicios de pago, es el banco central quien determina las normas técnicas aplicables a los mismos.
El Salvador	Superintendencia del Sistema Financiero	Superintendencia del Sistema Financiero	<p>La Superintendencia del Sistema Financiero otorga licencias a los operadores de cámaras de compensación con base en el artículo 24 de la Ley Bancaria. Sin embargo, las normas de operación de la cámara de compensación deben ser aprobadas por el banco central antes de que se emita la licencia.</p> <p>Sobre la base de la Ley Para Facilitar La Inclusión Financiera, la Superintendencia también emite licencias para proveedores de</p>

			dinero electrónico (Sociedades Proveedoras de Dinero Electrónico (SPDE). Sin embargo, también en este caso el Banco Central de Reserva de El Salvador es el responsable de emitir normas técnicas relativas al funcionamiento de los emisores de dinero electrónico.
Guatemala	Banco de Guatemala	-	<p>Si bien el banco central opera internamente la mayoría de los sistemas de pago, ha emitido una autorización para que una empresa propiedad del consorcio de bancos comerciales (imágenes Computarizadas de Guatemala) opere una cámara de compensación automatizada.</p> <p>No existe un marco de concesión de licencias para proveedores de servicios de pago, incluyendo emisores de dinero electrónico.</p>
Honduras	Banco Central de Honduras	Banco Central de Honduras	<p>El Banco Central de Honduras autoriza a las entidades que operan sistemas de pago con base en la Ley de sistemas de pago y liquidación de valores de 2008.</p> <p>La concesión de licencias a proveedores de servicios de pago la realiza el banco central de conformidad con el Reglamento sobre los servicios ofrecidos por las entidades prestadoras de servicios de pago electrónico (13/2022).</p>
México	Banco de México	Comisión Nacional de Banca y Valores	En cuanto a sistemas de pago, el Banco de México sigue el modelo de "designación". Bajo la Ley de sistemas de pago de 12 de diciembre de 2002, solo los sistemas que alcanzan un cierto umbral de volumen de transacciones se consideran "sistemas de pago" para efectos de la ley. Dicha designación es anunciada por el banco central en el Diario oficial de la federación. Dentro de los diez días siguientes a la fecha de designación, el operador debe presentar las normas del sistema para la aprobación del banco central. Los

			sistemas que no han alcanzado el umbral de designación no están sujetos a licencias ni a supervisión formal.
			La Comisión Nacional de Banca y Valores es la autoridad licenciadora de las entidades emisoras de dinero electrónico, conocidas como Instituciones de fondos de pago electrónico (IFPE), según lo dispone la Ley para la regulación de instituciones de tecnología financiera de 9 de marzo de 2018. Sin embargo, la decisión de autorizar al nuevo proveedor también debe ser aprobada por el Comité Interinstitucional, integrado por dos representantes de cada una de las tres instituciones: el Banco de México, la Comisión Nacional de Banca y Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si bien las decisiones se adoptan por mayoría simple, la aprobación de las solicitudes de licencia requiere el voto afirmativo de al menos un representante de cada autoridad.
Nicaragua	-	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Todos los sistemas de pago relevantes son operados por el banco central. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras autoriza a los emisores de dinero electrónico, conocidos como entidades de dinero electrónico, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución CD-SIBOIF-671-1-MAR30-2011 de 30 de marzo de 2011.
Perú	Banco Central de Reserva del Perú	Banco Central de Reserva del Perú Superintendencia de Bancos, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	De acuerdo con la Ley 29440 sobre sistemas de liquidación de pagos y valores y la normativa concomitante (Circular 012-2010-BCRP de 3 de mayo de 2010), Perú aplica el modelo de designación, similar al seguido por México. Con base en el volumen y valor de los pagos procesados, así como la interconexión con otras infraestructuras financieras, el banco central puede emitir una designación (reconocimiento), sujetando un sistema de pago a su supervisión. La

designación puede ser emitida *de oficio* o a solicitud del operador del sistema.

La regulación de servicios de pago es más compleja. De acuerdo con la Ley 29985 sobre características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera, las emisoras de dinero electrónico, conocidas como empresas emisoras de dinero electrónico (EEDE), están autorizadas por la Superintendencia de Bancos, Seguros y Servicios Privados y Administradoras de Fondos de Pensiones. Sin embargo, antes de emitir la licencia, la Superintendencia debe recibir la aprobación del Banco Central de Reserva del Perú. Asimismo, si el emisor de dinero electrónico ofrece servicios de billetera móvil o pagos basados en códigos QR, debe registrarse ante los bancos centrales de conformidad con la Circular 0003-2020-BCRP de 31 de enero de 2020.

11. El mercado de servicios de pago está evolucionando rápidamente. Los nuevos productos fintech pueden desafiar la aplicabilidad de los conceptos tradicionales y requerir que los reguladores adopten una postura más ágil. Es importante asegurarse de que los requisitos jurídicos y normativos existentes no discriminen el uso de una tecnología en particular ni ignoren el uso de tecnologías en conjunto. Desde la perspectiva de la supervisión de servicios de pago, es fundamental asegurar la seguridad e integridad general de una infraestructura de pago. La participación de una gran cantidad y tipo de proveedores (por ejemplo, intermediarios, terceros proveedores de servicios, etc.) puede dar lugar a nuevos tipos de riesgos. Los marcos de supervisión deben diseñarse o actualizarse para tomarlos en cuenta. A este respecto, las tecnologías pueden ayudar a las autoridades a cumplir con sus tareas de supervisión y fiscalización y a los participantes del mercado a cumplir con los requisitos de manera más eficaz y eficiente.

REFERENCIAS

BCBS (2022). Tratamiento prudencial de las exposiciones a criptoactivos. Banco de Pagos Internacionales: Basilea.

Bossone, Biagio y Massimo Cirasino. "La supervisión de los sistemas de pago: un marco para el desarrollo y gobernanza de los sistemas de pago en las economías emergentes". (2001).

CPMI y IOSCO (2012). Principios para las infraestructuras del mercado financiero. Banco de Pagos Internacionales: Basilea, e IOSCO: Madrid.

CPMI y Banco Mundial (2016). Aspectos de pago de la inclusión financiera. Banco de Pagos Internacionales: Basilea y Banco Mundial: Washington, DC.

CPMI y Banco Mundial (2020). Aspectos de pago de la inclusión financiera en la era fintech. Banco de Pagos Internacionales: Basilea y Banco Mundial: Washington, DC.

BCE (2016). Marco de políticas de supervisión del eurosistema, julio de 2016.

GAFI (2012). Recomendaciones del GAFI, adoptadas el 16 de febrero de 2012 y actualizadas periódicamente desde entonces (última versión, febrero de 2023).

GAFI (2021). Proveedores de activos virtuales y servicios de activos virtuales, Guía actualizada para un enfoque basado en riesgo, octubre de 2021.

FSB (2020). Regulación, supervisión y vigilancia de acuerdos de "global stablecoin", informe final y recomendaciones de alto nivel.

FSB (2023a). Marco normativo mundial del FSB para actividades de criptoactivos, Nota pública general para acompañar el marco final.

FSB (2023b). Recomendaciones de alto nivel para la regulación, supervisión y fiscalización de actividades y mercados de criptoactivos. Informe final.

FSB (2023c). Recomendaciones de alto nivel para la regulación, supervisión y fiscalización de acuerdos mundiales de monedas estables. Informe final.

FMI y Banco Mundial (2018). La Agenda Fintech de Bali. FMI y Banco Mundial: Washington, DC.

IOSCO (2020a). Cuestiones, riesgos y consideraciones reglamentarias relacionadas con plataformas de negociación de criptoactivos, IOSCO: Madrid.

IOSCO (2020b). Formación de inversores en criptoactivos, IOSCO: Madrid.

Banco Mundial (2017). Buenas prácticas para la protección del consumidor financiero. Banco Mundial: Washington, DC.

Banco Mundial (2020). Servicios financieros digitales. Banco Mundial: Washington, DC.

Banco Mundial (2021). Riesgos del consumidor en Fintech: Nuevas manifestaciones de riesgos del consumidor y prácticas regulatorias emergentes. Banco Mundial: Washington, DC.