

PANAMÁ

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

19 de enero de 2023

NOTA TÉCNICA

MARCO Y POLÍTICAS MACROPRUDENCIALES

Preparado por
**Departamento de Mercados
Monetarios y de Capital, FMI**

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 mayo y junio de 2023 dirigida por Richard Stobo, FMI y Emile van der Does de Willebois, Banco Mundial, y supervisado por el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital. El FMI, y la Práctica Global de Finanzas, Competitividad e Innovación, 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 <http://www.imf.org/external/np/fsap/fssa.aspx>.

CONTENIDO

Glosario _____ ¡Error! Marcador no definido.

RESUMEN EJECUTIVO _____ 6

MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL _____ 11

A. Voluntad de actuar _____ ¡Error! Marcador no definido.

B. Habilidad para actuar _____ ¡Error! Marcador no definido.

C. Cooperación _____ ¡Error! Marcador no definido.

D. Evaluación y recomendaciones _____ ¡Error! Marcador no definido.

VIGILANCIA DE RIESGO SISTÉMICO _____ 16

A. Marcos de evaluación de riesgos sistémicos _____ 16

A. Disponibilidad de datos y brechas _____ ¡Error! Marcador no definido.

B. Recomendaciones _____ ¡Error! Marcador no definido.

IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES _____ 29

A. Medidas de base amplia _____ ¡Error! Marcador no definido.

B. Medidas sectoriales _____ ¡Error! Marcador no definido.

C. Liquidez y Medidas Estructurales _____ ¡Error! Marcador no definido.

Referencias _____ 52

CAJAS

1. Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) _____ 24

2. Gestión del Sector Bancario Durante la Pandemia del COVID-19 _____ 35

3. Tasas CCyB positivas neutras al ciclo _____ 38

4. El boom de la construcción en Panamá _____ 45

CIFRAS

1. Proceso de Toma de Decisiones de Política Macroprudencial _____ 14

2. Indicadores de Riesgo del Sector Financiero _____ 19

3. Ciclo crediticio y brecha crédito/PIB _____ 21

4. Préstamo Hipotecario a Valor _____ 23

5. Préstamo a Valor Corporativo _____ 24

6. Mapeo entre Vulnerabilidades y Herramientas _____ 31

7. Herramientas de base amplia _____ 32

8. Préstamos comerciales totales de la ZLC y tasa de morosidad _____ 34

9. Herramientas del Sector Doméstico y Corporativo _____ 40

10. Clasificaciones de préstamos modificadas _____	42
11. Crédito bancario por sector _____	42
12. Exposición de los bancos a hipotecas y construcción, precios inmobiliarios _____	43
13. Préstamos personales _____	44
14. Herramientas de Liquidez Aplicadas al Sector Bancario _____	47
15. Índice de Liquidez Legal _____	48
16. Análisis macroprudencial _____	51

MESAS

1. Recomendaciones fundamentales _____	9
2. Estructura del Sistema Financiero Diciembre 2022 _____	12
3. Comité de Política Macroprudencial (CPMP) _____	12
4. Miembros del CCF _____	14
5. Abordar las brechas de datos: hogares _____	26
6. Abordar las brechas de datos: sector corporativo no financiero _____	27
7. Inventarios de Bienes Raíces Residenciales, Pre y Post-COVID _____	29
8. Acuerdo 2-2014: Requisito Específico de Aprovisionamiento _____	35
9. Hoja de ruta de Basilea III _____	36
10. Ponderaciones de riesgo sectoriales para préstamos a hogares y no financieros _____	40
11. Indicadores macroprudenciales _____	45

Glosario

BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
CCB	Colchón de Conservación de Capital
CCF	Consejo de Coordinación Financiera
CCSBSO	Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras
CCyB	Colchón de Capital Anticíclico
ZLC	Zona Libre de Colón
CPMP	Comité De Políticas Macprudenciales
DPR	Requisito de Provisionamiento Dinámico (Pérdida de préstamo)
DTI	Deuda a Ingresos (razón)
DSC	Cobertura del Servicio de la Deuda
DSTI	Relación de Servicio de la Deuda sobre los Ingresos
D-SIB	Banco Nacional de Importancia Sistémica
EL	Pérdida Esperada
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
FSB	Junta de Estabilidad Financiera
FSD	Dirección de Estabilidad Financiera
FSR	Informe de Estabilidad Financiera
GEFR	Grupo de Estabilidad Financiera Regional, establecido bajo el Consejo Monetario Centroamericano
ICAAP	Proceso de Evaluación de la Adecuación de Capital Interno
IPACOOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
IPVN	Índice de Precios de Vivienda Nueva
LCR	Razón de Cobertura de Liquidez
LTV	Préstamo a Valor
MCM	Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (FMI)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MoU	Memorando de Entendimiento
NPL	Préstamo Moroso
NSFR	Razón de Financiación Estable Neta
RMD	Dirección de Gestión de Riesgos
SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá

SIACAP	Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
SSRP	Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá
TA	Asistencia Técnica
TC	Comité Técnico
UAF	Unidad de Análisis Financiero de Panamá

RESUMEN EJECUTIVO¹

Desde el PESF de 2012, Panamá ha fortalecido significativamente su marco institucional y sus instrumentos para la formulación de políticas macroprudenciales. Entre otras reformas, para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la política macroprudencial, la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) y el Consejo de Coordinación Financiera (CCF) han logrado avances significativos en la implementación de varias de las recientes recomendaciones de alta prioridad de asistencia técnica del FMI. Estos incluyen el establecimiento de un comité de política macroprudencial (CPMP) dedicado, la actualización del proceso de toma de decisiones de la Superintendencia de Bancos sobre cuestiones de política macroprudencial, un borrador del documento de estrategia de política macroprudencial, una mejor comunicación pública a través del Informe de Estabilidad Financiera (FSR) y el progreso en las brechas de datos. El CCF también logró avances notables en establecer su propio Comité de Política Macroprudencial, desarrollar la capacidad de las entidades miembro en materia de política macroprudencial y en recopilación de datos.

El marco institucional de la política macroprudencial en Panamá cumple en gran medida con los principios del buen diseño, en particular para el sector bancario, pero necesita ser más operacionalizado. La Superintendencia de Bancos tiene capacidad adecuada para conducir la política macroprudencial y amplios poderes para dirigir las herramientas de política macroprudencial y para recopilar información del sector bancario. También cuenta con un proceso interno efectivo para realizar evaluaciones de riesgo sistémico para decisiones de política, respaldado por una unidad dedicada, la Dirección de Estabilidad Financiera (FSD), que utiliza un conjunto adecuado de herramientas y datos analíticos. El intercambio de información con otros organismos supervisores para ampliar la cobertura del análisis de riesgo sistémico a todo el sector financiero se ha logrado a través del CCF y la representación mutua de algunos directores en las Juntas Directivas de las Superintendencias de Bancos, Seguros y Valores. Tras las recientes reformas, será importante garantizar que el marco institucional siga funcionando, incluso mediante debates periódicos sobre cuestiones macroprudenciales, un mayor desarrollo de la estrategia de política macroprudencial y una mayor cooperación interinstitucional dentro del CCF para cubrir todos los riesgos sistémicos del sector financiero.

La Superintendencia de Bancos cuenta con procesos de seguimiento de riesgos sistémicos bien desarrollados, respaldados por datos de supervisión detallados, aunque persisten algunas lagunas. El FSR semestral de la Superintendencia de Bancos, el Informe Mensual de Actividad Bancaria y los documentos de investigación analíticos reflejan su capacidad analítica en expansión. Las opiniones sobre los riesgos y vulnerabilidades sistémicos están bien articuladas y se comunican periódicamente, principalmente a través del FSR y el Informe mensual de actividad bancaria. Desde el último FSAP, el tablero de riesgos sistémicos y el marco de pruebas de estrés de la Superintendencia de Bancos se han mejorado para identificar mejor los riesgos y apoyar la toma

¹ Esta nota técnica ha sido preparada por Wim Fonteyne y Romina Kazandjian, FMI.

de decisiones. La Superintendencia de Bancos ha desarrollado un marco de análisis de sensibilidad que cubre el riesgo crediticio de los bancos para guiar la calibración de las provisiones para pérdidas crediticias y los requisitos de capital. Está desarrollando más su modelo de prueba de estrés de solvencia con el apoyo de la asistencia técnica del FMI. La Superintendencia de Bancos aprovecha sus amplios poderes de supervisión para recopilar indicadores de solidez financiera y datos de supervisión de las instituciones financieras.

La calidad del diseño y la implementación de políticas macroprudenciales dependerá en última instancia de una serie de factores, incluida la calidad de los datos disponibles. La Superintendencia de Bancos ha realizado esfuerzos continuos para asegurar la suficiencia de los datos para el análisis. Estableció una base de datos interna que contiene datos granulares sobre todos los préstamos de todos los bancos en Panamá, incluida la razón préstamo-valor en el momento de la originación y el posterior rendimiento de pago de cada préstamo, así como los pagos totales del servicio de la deuda de cada prestatario. Para abordar las brechas de datos restantes en los sectores de hogares y empresas, la Superintendencia de Bancos está llevando a cabo varias iniciativas con el fin de apoyar el establecimiento de indicadores basados en prestatarios, como la razón deuda-ingreso y servicio de la deuda.

La Superintendencia de Bancos utiliza una combinación de políticas microprudenciales y macroprudenciales para asegurar la solidez y eficiencia del sistema bancario. Las principales medidas de base amplia incluyen un límite en el coeficiente de apalancamiento, provisiones dinámicas y requisitos de provisiones ad-hoc y específicos para mantener reservas de absorción de pérdidas e influir en el crecimiento del crédito sectorial. Existe una hoja de ruta para guiar la implementación gradual y formal de un colchón de conservación de capital a partir de 2023 y un recargo para los bancos de importancia sistémica en Panamá. La Superintendencia de Bancos también ha implementado ponderaciones de riesgo sectoriales dirigidas a los sectores de hogares y empresarial. Los bancos han estado cumpliendo con el índice de cobertura de liquidez (LCR) de Basilea III desde el cuarto trimestre de 2022. La Superintendencia de Bancos tiene la intención de evaluar la factibilidad de un índice de fondeo estable neto (NSFR) antes de decidir sobre su implementación.

Las medidas macroprudenciales oportunas de la Superintendencia de Bancos han ayudado a fortalecer la resiliencia del sector bancario, especialmente durante la pandemia de COVID-19. Se han utilizado medidas macroprudenciales para desacelerar el crecimiento del crédito en sectores particulares, especialmente donde se descubrieron focos de vulnerabilidad (por ejemplo, un requisito de provisionamiento específico para reducir la exposición de los bancos a préstamos a empresas de la Zona Libre de Colón durante la crisis económica venezolana). Durante la pandemia, junto con un marco para el alivio temporal del servicio de la deuda, la Superintendencia de Bancos implementó un requisito de provisionamiento ad-hoc del 3 por ciento para los préstamos que se beneficiaban de dicho alivio, y a los bancos se les permitió utilizar su provisión dinámica. Aumentó los colchones de absorción de pérdidas de los bancos y ayudó a preservar la estabilidad de los bancos. Después de la pandemia, la Superintendencia de Bancos está enfocando adecuadamente su atención en reconstruir los amortiguadores y expandir más su conjunto de herramientas de política

macroprudencial. Por ejemplo, se están llevando a cabo iniciativas para mejorar la recopilación de datos para respaldar la implementación de herramientas adicionales basadas en los prestatarios a hogares y el sector corporativo.

La Superintendencia de Bancos debe ampliar aún más su conjunto de herramientas macroprudenciales y desarrollar una estrategia para guiar el momento y modalidad adecuados para implementar y activar cada herramienta de política macroprudencial adicional.

La SBP debería introducir herramientas adicionales basadas en los prestatarios para abordar los riesgos en el sector de los hogares, así como herramientas para contener el apalancamiento excesivo y el riesgo sistémico en el sector corporativo. También debería proceder con la introducción prevista del recargo CCB y D-SIB y la consideración del CCyB y el NSFR. Desarrollando una estrategia con objetivos claros e indicadores fundamentales ayudará a guiar el momento de la activación de herramientas de política macroprudencial adicionales basada en una evaluación de la evolución macrofinanciera y en las comunicaciones al público. La Superintendencia de Bancos también debe continuar acumulando experiencia en la evaluación de los efectos de las políticas, incluidos los efectos previstos de las medidas adoptadas y los efectos secundarios no deseados, para respaldar una evaluación de la necesidad potencial de ajustes de políticas.

El marco macroprudencial podría mejorarse aún más en varias áreas. El CCF se está convirtiendo en un foro para el análisis de la estabilidad financiera de todo el sistema y la formulación de políticas macroprudenciales coordinadas. Para mejorar su eficacia, se necesitan esfuerzos y recursos significativos para llevar el análisis macroprudencial y las capacidades de política de las agencias miembros del CCF a niveles ampliamente similares. Estas capacidades, incluida la capacidad de recopilar los datos necesarios, actualmente difieren ampliamente entre las agencias miembros. Para facilitar las acciones de política, vale la pena considerar un papel para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el CCF. La SBP podría hacer más uso de su FSR para explicar las decisiones políticas y proporcionar el análisis subyacente. También podría utilizar aportes de otros miembros del CCF para ampliar el alcance del FSR para incluir a todo el sistema financiero. La Tabla 1 enumera varias otras recomendaciones.

Tabla 1. Panamá: Recomendaciones fundamentales

Recomendaciones		Autoridad	Tiempo ¹
Marco Institucional de la Política Macroprudencial			
1.	<i>Debates periódicos y oportunos sobre cuestiones macroprudenciales.</i> Asegurar que los Comités de Política Macroprudencial de la SBP y del CCF se reúnan al menos trimestralmente, y que la Junta Directiva de la SBP celebre reuniones periódicas dedicadas a la política macroprudencial (trimestral o semestral). (¶11)	SBP y CCF	I
2.	<i>Estrategia macroprudencial.</i> Continuar mejorando el borrador del documento de estrategia de política macroprudencial y publicarlo en el plazo previsto (finales de 2023). (¶12)	SBP	CP
3.	<i>Comunicación pública.</i> Hacer un mayor uso del Informe de Estabilidad Financiera (FSR) para explicar las decisiones de política y proporcionar el análisis subyacente, complementado con aportes de las entidades miembro de CCF en sus respectivos sectores, ampliando el alcance del FSR a todo el sector financiero. (¶13)	SBP y CCF	CP
4.	<i>Cooperación interinstitucional.</i> Asignar un papel al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como un miembro sin derecho a voto en el Consejo de Coordinación Financiera (CCF), continuar con el ejercicio de avance de datos y considerar agregar al Reglamento Interno (Resolución #1) del CCF, o su ley subyacente si es necesario, una cláusula para emitir recomendaciones a sus miembros con un mecanismo de "cumplir o explicar". (¶14)	CCF	CP

Vigilancia de Riesgo Sistémico			
5.	<i>Marco de pruebas de estrés bancario.</i> Desarrollar más el conjunto de modelos de pruebas de estrés bancario; por ejemplo, con respecto al riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo de liquidez. (¶129)	SBP	CP
6.	<i>Brechas de datos.</i> Completar las iniciativas en curso para mejorar la recopilación de datos, en particular, la fuente de datos de ingresos de prestatarios individuales y préstamos corporativos por grupos económicos e información sobre el servicio de la deuda para cerrar las brechas de datos restantes en los datos a nivel de prestatario. (¶129)	SBP	I
7.	<i>Comunicación.</i> Ampliar el alcance del FSR publicando el FSR en inglés (además de en español) dada la importancia de Panamá como centro financiero regional, y hacer que los datos que sustentan su análisis estén disponibles para el público a través de su página web. (¶129)	SBP	CP
8.	<i>Índice de precios inmobiliarios.</i> Abordar las deficiencias en el Índice IPVN; completar el proyecto para desarrollar un índice de precios de casas existentes; y establecer un índice de precios de bienes raíces comerciales. (¶131)	SBP	CP, MP
9.	<i>Capacidad de vigilancia del riesgo sistémico.</i> Continuar fortaleciendo las capacidades de la Dirección de Estabilidad Financiera, para cumplir sus funciones macroprudenciales. (¶132)	SBP	MP
Implementación de Herramientas de Política Macroprudencial			
10.	Establecer herramientas de política macroprudencial adicionales basadas en el prestatario, como topes en LTV de hipotecas o límites en las razones DTI / DSTI para limitar la acumulación de vulnerabilidades en el segmento de hogares. (¶149)	SBP	CP
11.	Ampliar el conjunto de herramientas de política macroprudencial con herramientas para contener el apalancamiento excesivo y los riesgos sistémicos en el sector empresarial. (¶152)	SBP	CP
12.	Desarrollar una estrategia, con objetivos claros e indicadores principales, para guiar el momento y modalidad adecuados para implementar y activar cada herramienta de política macroprudencial adicional. (¶161)	SBP	CP
13.	Continuar acumulando experiencia en la evaluación de los efectos de las políticas, incluidos los efectos previstos de las medidas adoptadas y los efectos secundarios no deseados, para respaldar la evaluación de las posibles necesidades de ajustes de las políticas. (¶162)	SBP	MP
14.	Publicar datos sobre el LCR recientemente implementado. (¶163)	SBP	I
15.	Proceder con la implementación prevista del recargo CCB y D-SIB y consideración del CCyB y NSFR. (¶143, 58)	SBP	CP

¹ Tiempo: I – Inmediato: menos de 1 año; CP – corto plazo: 1 a 3 años; MP – mediano plazo: 3 a 5 años

MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

1. Un marco institucional sólido es esencial para asegurar que la política macroprudencial pueda funcionar con eficacia. La guía del FMI sobre Política Macroprudencial² esboza tres principios fundamentales: (1) *voluntad* de actuar frente a la oposición, respaldada por un mandato claro, un proceso político organizado y una comunicación eficaz; (2) *capacidad* de actuar, con facultades adecuadas para recopilar información y tomar medidas políticas; y (3) *cooperación efectiva* entre todas las agencias relevantes para la estabilidad financiera. Esta nota revisa el marco panameño frente a cada uno de estos aspectos y establece una serie de recomendaciones. El trabajo se basa en un seguimiento de los hallazgos y recomendaciones de dos misiones recientes de asistencia técnica del FMI sobre política macroprudencial.³

A. Voluntad de actuar

2. Como no hay banco central en Panamá, la Superintendencia de Bancos de Panamá es la institución esencial para vigilar y salvaguardar la estabilidad financiera. Tal como lo establece el artículo 5 de la Ley Bancaria ([No. 9-1998](#), modificada por la N° 2-2008), la Superintendencia de Bancos tiene como objetivo salvaguardar la solidez y eficiencia del sistema bancario. La Superintendencia de Bancos no tiene un mandato explícito para promover la estabilidad de todo el sistema financiero, más allá del sistema bancario. Sin embargo, la Superintendencia de Bancos juega el papel protagónico en promover la estabilidad financiera, ya que el sistema bancario representa más de 90 por ciento de los activos totales del sector financiero (Tabla 2). La Superintendencia de Bancos también tiene un papel de liderazgo en el Consejo de Coordinación Financiera (consulte la Sección C a continuación).

3. La Superintendencia de Bancos tiene un proceso de toma de decisiones efectivo, actualizado recientemente para incluir una función consultiva para un comité de política macroprudencial dedicado (Comité de Políticas Macroprudenciales, CPMP). La Dirección de Estabilidad Financiera (FSD)⁴ de la Superintendencia de Bancos es la unidad organizativa dedicada a la política y el análisis macroprudencial. Colabora estrechamente con la Dirección de

² FMI (2014). [Nota de Orientación del Personal sobre Política Macroprudencial \(imf.org\)](#).

³ La primera misión virtual de asistencia técnica tuvo lugar del 3 al 9 de agosto de 2021 para evaluar el marco de política macroprudencial y desarrollar una hoja de ruta para fortalecerlo. La segunda misión virtual de asistencia técnica se llevó a cabo del 7 al 16 de diciembre de 2021 para ayudar a desarrollar una estrategia para introducir medidas basadas en los prestatarios, cuando corresponda, para abordar mejor los riesgos sistémicos en los sectores de hogar y vivienda.

⁴ La División de Gestión de Riesgo Sistémico y Normas Internacionales de la FSD es la unidad específica encargada de la política y análisis macroprudencial.

Gestión de Riesgos (RMD) y la Dirección de Supervisión que son responsables del análisis de temas microprudenciales.

Tabla 2. Panamá: Estructura del Sistema Financiero, Diciembre 2022				
	Cantidad de Instituciones	Activos Totales (Miles de Millones de USD)	Participación en los activos totales, %	Participación en el PIB, %
Bancos¹	56	135.7	90.1	192
Bancos de licencia general	42	119.4	79.3	169
<i>de propiedad estatal</i>	2	21.0	14.0	30
<i>de propiedad nacional</i>	13	39.0	25.8	55
<i>de propiedad extranjera</i>	27	59.4	39.5	84
Bancos de licencia internacional	14	16.3	10.8	23
Intermediarios Financieros No Bancarios	1,351	14.8	9.9	20
Seguros y reaseguros ²	54	3.6	2.4	5
Sociedades de valores y fondos de pensiones	179	5.0	3.3	7
Cooperativas	536	2.4	1.6	3
Otras entidades financieras	582	3.8	2.5	5
Total	1,407	150.5	100.0	212
Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá				
1/ Datos a junio 2022				
2/ Datos a marzo 2022				

Tabla 3. Panamá: Comité de Política Macprudencial (CPMP)
Objetivos: Evaluar, analizar y recomendar políticas macroprudenciales para minimizar los riesgos sistémicos identificados y promover la estabilidad del sistema bancario. Los objetivos intermedios de la política macroprudencial son: 1) Mitigar y evitar el crecimiento y apalancamiento excesivos del crédito; 2) Mitigar y evitar descalces excesivos de vencimientos o falta de liquidez del mercado; 3) Limitar la concentración de riesgos directos e indirectos; 4) Limitar los efectos sistémicos de incentivos inadecuados para reducir el riesgo moral; y 5) Analizar cuestiones microprudenciales que representen una amenaza macroprudencial.
Presidente: Superintendente
Miembros votantes: Direcciones de Estabilidad Financiera, Gestión de Riesgos y Supervisión
Miembro sin derecho a voto: Dirección de Regulación
Frecuencia de las reuniones: Al menos trimestral
Agenda y Actas: La Dirección de Estabilidad Financiera es responsable de preparar la agenda y actas de las reuniones.
Fuentes: SBP y personal técnico del FMI.
Nota: Esta tabla muestra los elementos fundamentales del CPMP con base en la Resolución SBP-ADM-0017-2021 (De 16 de septiembre de 2021).

4. El FSD proporciona insumos primarios al CPMP recién establecido. El CPMP fue creado para institucionalizar las discusiones periódicas sobre temas macroprudenciales dentro de la Superintendencia de Bancos y se espera que cumpla un papel consultivo fundamental en el proceso actualizado de toma de decisiones de la Superintendencia de Bancos. Los objetivos, miembros y modalidad del CPMP están claramente especificados en un documento formal (Resolución SBP-ADM-0017-2021), en línea con las recomendaciones de asistencia técnica del FMI (Tabla 3). El CPMP tiene la tarea de reunirse al menos trimestralmente para discutir temas macroprudenciales y hacer recomendaciones de política.⁵ Un Comité de Regulación separado es responsable de revisar, analizar y unificar la interpretación de las regulaciones. Estos dos comités especializados reemplazaron al anterior Comité Técnico (TC). Está previsto que ambos comités colaboren en la propuesta de normas de política macroprudencial. El CPMP es un órgano consultivo, en el que el Superintendente decide sobre las propuestas de política que se elevarán a la Junta Directiva de la Superintendencia, que toma las decisiones políticas finales (Figura 1).⁶ Recientemente, la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos ha discutido cuestiones de política macroprudencial cuando ha sido necesario durante sus reuniones ordinarias, en lugar de durante reuniones semestrales específicamente dedicadas a este tema.

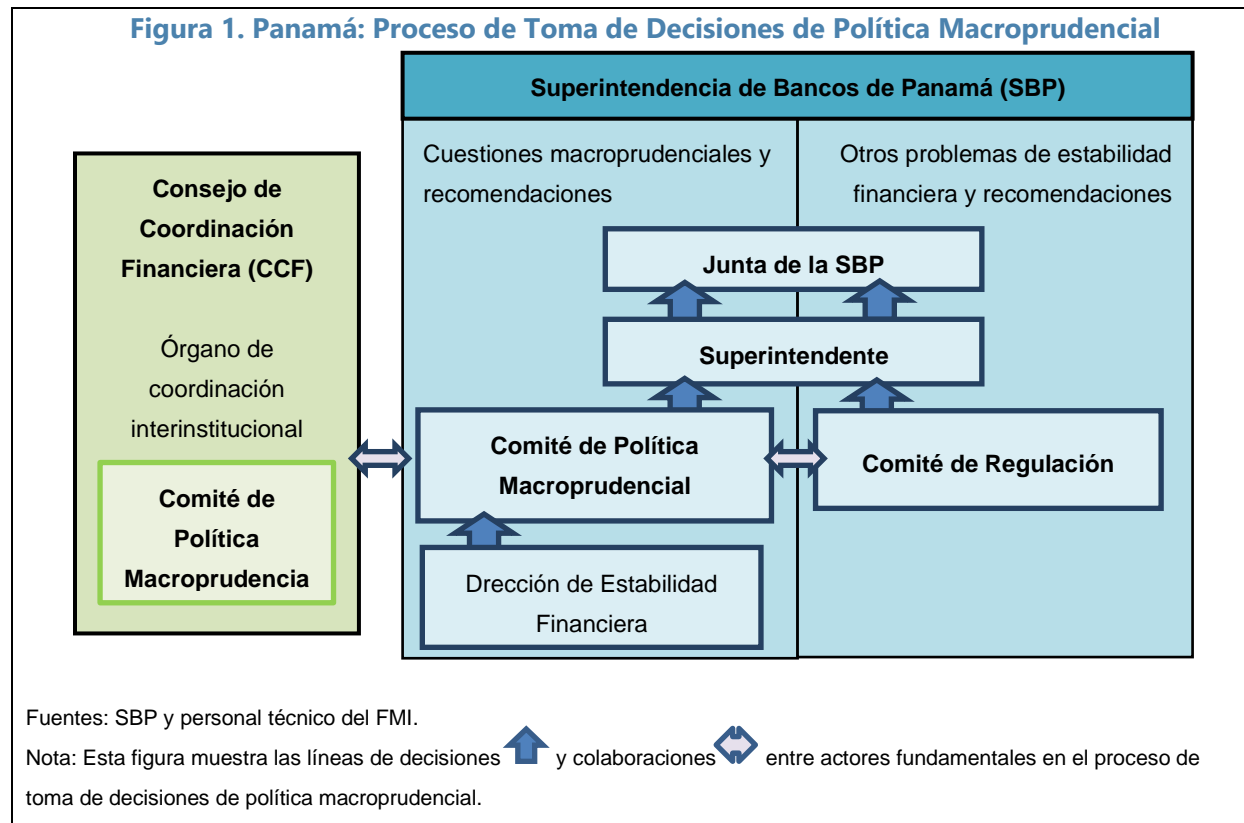
5. La Superintendencia de Bancos ha logrado avances importantes en su comunicación pública sobre política macroprudencial y ha elaborado un documento borrador interno de estrategia de política macroprudencial. En el último Informe de Estabilidad Financiera del segundo semestre de 2022, la Superintendencia de Bancos compartió con el público información sobre sus objetivos macroprudenciales y entregó un mapeo de objetivos, herramientas y vulnerabilidades macroprudenciales.⁷ Además, elaboró un documento borrador de estrategia de política macroprudencial para fortalecer su marco de política, implementando rápidamente una de las recomendaciones de asistencia técnica del FMI de alta prioridad. Sin embargo, el marco aún no se ha implementado plenamente, ya que el borrador está disponible solo internamente. Esto genera preocupación, pero la SBP ha establecido el objetivo de publicarlo externamente para finales de 2023. El borrador actual cubre de manera útil elementos fundamentales del marco de política macroprudencial en Panamá (por ejemplo, objetivos, herramientas, indicadores), reflejando en gran medida la guía del FMI y experiencias internacionales. La Tabla 3 plantea los diversos objetivos del

⁵ El CPMP celebró su primera reunión el 11 de noviembre de 2021 y discutió la importancia y papeles del CPMP, así como el progreso y los planes para implementar las recomendaciones de la primera misión de TA. Las reuniones posteriores se llevaron a cabo el 13 de abril de 2022, el 14 de junio de 2022, el 6 de julio de 2022, el 19 de julio de 2022, el 13 de septiembre de 2022 y luego el 23 de marzo de 2023 y el 12 de mayo de 2023. Las actas de la reunión fueron producidas por el FSD y compartidas con la misión FSAP.

⁶ La Junta Directiva está integrada por siete miembros independientes que son profesionales y empresarios, de los cuales cinco son elegidos y los otros dos son designados por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores y de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, respectivamente. La información sobre la Junta Directiva actual está disponible en <https://www.superbancos.gob.pa/es/sobre-sbp/junta-directiva>.

⁷ La Superintendencia de Bancos publica la normativa en <https://www.superbancos.gob.pa/es/node/188>; y el Informe semestral de Estabilidad Financiera y otros análisis en <https://www.superbancos.gob.pa/es/estadisticas-financieras/estudios>.

CPMP. Hay margen para seguir desarrollando los objetivos intermedios, incluido el aumento de la resiliencia y el control de las interrelaciones sistémicas.



B. Habilidad para actuar

6. La Superintendencia de Bancos tiene una base legal para conducir la política macropudencial y amplios poderes “duros” para dirigir las herramientas de política macropudencial y recopilar información del sector bancario. De conformidad con el Artículo 11 de la Ley Bancaria, la Superintendencia de Bancos está facultada para establecer las normas necesarias para lograr los objetivos especificados en el Artículo 5. Para la política macropudencial, esto significa que la Superintendencia de Bancos tiene “poderes duros”, lo que le otorga control directo para introducir, derogar o cambiar la calibración de instrumentos de políticas, si se considera necesario para salvaguardar la solidez y eficiencia del sistema bancario. El Capítulo IX de la Ley Bancaria le otorga a la Superintendencia el derecho de solicitar información a los bancos y grupos bancarios.

Tabla 4. Panamá: Miembros del CCF

Miembros votantes:

- Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP)
- Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)
- Superintendencia de Seguros y Reaseguros (SSRP)
- Instituto Cooperativo Autónomo de Panamá (IPACOOOP)
- Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)

<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias
Miembros sin derecho a voto: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Análisis Financiero (UAF) • Consejo Técnico de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias
Fuente: Título I de la Ley N° 67 de 1 de septiembre de 2011

C. Cooperación

7. El Consejo de Coordinación Financiera fue establecido en la Ley 67-2011 como un foro de cooperación interinstitucional a nivel nacional. El CCF consta de seis agencias nacionales (Tabla 3) y tiene como objetivo principal fortalecer el intercambio de información y la coordinación sobre políticas regulatorias entre las agencias de supervisión del sector financiero. La Junta Directiva del CCF está presidida por el Superintendente de Bancos y se reúne trimestralmente.⁸ De conformidad con el artículo 9 del Título I de la Ley N° 67, el CCF tiene la facultad de hacer recomendaciones a sus miembros (“poderes blandos”). Hasta ahora, el papel del CCF ha sido principalmente compartir información.⁹

8. El CCF ha logrado avances notables en el fortalecimiento de la colaboración interinstitucional para la política macroprudencial. En noviembre de 2021, el CCF tomó la decisión unánime de crear un comité técnico para evaluar conjuntamente los riesgos sistémicos que son relevantes para los bancos y las instituciones financieras no bancarias, el Comité de Política Macroprudencial del CCF, que incluye a miembros de todas las instituciones miembro del CCF. En línea con las recomendaciones de asistencia técnica del FMI, este paso ayudará a complementar el papel de la Superintendencia de Bancos como autoridad macroprudencial para eventualmente cubrir integralmente todo el sistema financiero. Si bien el sector bancario es actualmente dominante en Panamá, representando más de 90 por ciento de los activos totales del sector financiero (Tabla 1), tal panorama probablemente cambiará en el futuro a medida que se desarrolle el sector financiero. La cooperación interinstitucional eficaz puede contrarrestar las fugas de políticas macroprudenciales; por ejemplo, escenarios en los que la actividad crediticia podría migrar al sector no bancario si las medidas macroprudenciales solo se aplican al sector bancario.

9. La Superintendencia de Bancos también ha estado involucrada en la cooperación transfronteriza para la estabilidad financiera. La Superintendencia de Bancos forma parte del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, Seguros y otras Entidades Financieras (CCSBSO), cuyo objetivo es facilitar la cooperación y promover la estabilidad financiera en la región.¹⁰ La Superintendencia de Bancos también participa en el comité de estabilidad financiera regional (Grupo de Estabilidad Financiera Regional, GEFR), integrado por los bancos centrales y

⁸ También se pueden realizar reuniones ad-hoc adicionales a pedido de cualquier miembro del CCF (Artículo 3 de la Resolución #1 de la FCC). La Superintendencia de Bancos funge como secretaría técnica del CCF (Artículo 16 de la Resolución FCC #1).

⁹ Además del CCF, se ha facilitado el intercambio de información interinstitucional a través de la representación mutua de algunos directores en las Juntas Directivas de las Superintendencias de Bancos, Seguros y Valores, respectivamente.

¹⁰ Más información sobre CCSBSO está disponible aquí: <https://ccsbsso.org>.

superintendencias de Centroamérica, y colabora en el Informe de Estabilidad Financiera Regional del GEFR.

D. Evaluación y Recomendaciones

10. La Superintendencia de Bancos y el CCF han logrado avances significativos en la implementación de varias de las recomendaciones de asistencia técnica del FMI de alta prioridad. Estos incluyen el establecimiento del CPMP, la actualización del proceso de toma de decisiones de la Superintendencia de Bancos sobre cuestiones de política macroprudencial, el documento borrador de estrategia, la mejora de la comunicación pública a través del FSR y el avance en el llenado de vacíos de datos. Además, el CCF logró un progreso notable en el establecimiento de su propio Comité de Política Macroprudencial, el desarrollo de la capacidad de las entidades miembro en materia de política macroprudencial y recopilación de datos. La misión elogió tanto a la Superintendencia de Bancos como al CCF por su compromiso demostrado para implementar las recomendaciones propuestas.

11. Es importante que tanto la Superintendencia de Bancos como el CCF continúen trabajando hacia sus objetivos macroprudenciales a través de los procesos ya establecidos. Los comités de política macroprudencial de la Superintendencia de Bancos y el CCF deben llevar a cabo discusiones periódicas y oportunas sobre temas macroprudenciales de manera consistente al menos trimestralmente. Asimismo, la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos debe tener como objetivo realizar reuniones periódicas dedicadas a la política macroprudencial (trimestral o semestral), además de tratar los temas que sean necesarios durante sus reuniones ordinarias. La interacción constante y el intercambio durante estas reuniones entre las diversas partes interesadas asegurarán el progreso continuo de las numerosas iniciativas planificadas.

12. Se alienta a la Superintendencia de Bancos a continuar mejorando el borrador del documento de estrategia de política macroprudencial y publicarlo dentro del plazo previsto, para fines de 2023. Si bien el borrador actual ya incluye elementos fundamentales del marco de política macroprudencial (por ejemplo, objetivos, herramientas, indicadores), los vínculos entre objetivos, evaluaciones de riesgo y herramientas de política podrían aclararse y reforzarse aún más. Esto ayudará a la Superintendencia de Bancos a tomar acciones oportunas con las herramientas de política adaptadas a los riesgos sistémicos emergentes. En particular, el documento de estrategia debe especificar el conjunto de indicadores básicos y adicionales para cada tipo de vulnerabilidad sistémica. Especificar tales indicadores para cada tipo de riesgo sistémico sería útil en varios aspectos del ciclo de políticas, es decir, evaluación de riesgos sistémicos, selección y diseño de herramientas de políticas, implementación, evaluación, así como la comunicación de decisiones de políticas. El proceso de toma de decisiones en el documento de estrategia podría explicarse con más detalle, incluido el papel del CPMP y la colaboración prevista con el CCF. El documento de estrategia debe compartirse con el público. La publicación del documento de estrategia ayuda a contrarrestar los sesgos de "inacción" que pueden surgir ante la oposición, al promover la comprensión pública de la necesidad de medidas macroprudenciales.

13. Si bien la Superintendencia de Bancos ya ha logrado avances significativos en su comunicación pública sobre política macroprudencial a través del FSR, estos esfuerzos podrían fortalecerse aún más. Se exhorta a la Superintendencia de Bancos a hacer un mayor uso del IEF para explicar las decisiones de política y proporcionar el análisis subyacente.¹¹ El análisis de riesgo sistémico debe vincularse con los objetivos de política especificados en el documento de estrategia, de modo que se pueda evaluar cualquier necesidad de respuestas de política. Podría considerarse la evaluación ex-post de las medidas macroprudenciales adoptadas. Las actualizaciones periódicas sobre riesgos y políticas, en consonancia con la estrategia macroprudencial, ayudan a demostrar el compromiso de la Superintendencia de Bancos para tomar medidas de política según sea necesario, así como para generar credibilidad política. El análisis de la Superintendencia de Bancos en el FSR también podría complementarse con aportes de otros miembros del CCF sobre sus respectivos sectores, ampliando así el alcance del FSR más allá del sistema bancario a todo el sector financiero.

14. Deben continuar los esfuerzos para fomentar una cooperación interinstitucional nacional eficaz, incluso mediante la asignación de un papel de miembro sin derecho a voto al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el CCF. Si bien el CCF ha logrado un progreso notable en el fortalecimiento de la colaboración interinstitucional para la política macroprudencial a través del Comité de Política Macroprudencial recientemente establecido, se necesitan esfuerzos continuos y consistentes para avanzar en el trabajo, incluido el ejercicio continuo de mejora de datos. Establecer un papel de miembro sin derecho a voto para el MEF en el CCF puede ser útil cuando se necesitan cambios en la legislación para ampliar el conjunto de herramientas macroprudenciales o el perímetro regulatorio a las IFNB o cuando se necesita la cooperación de la autoridad fiscal para mitigar el riesgo sistémico. Al mismo tiempo, se debe salvaguardar la independencia y autonomía de los organismos participantes. Teniendo en cuenta las diferentes capacidades entre las entidades miembros de CCF, especialmente dado el diferente tamaño y alcance de cada sector, el CCF podría considerar el fortalecimiento gradual de sus funciones más allá del intercambio de información. Por ejemplo, se podría considerar la revisión y modificación de las Normas y Reglamentos Internos (Resolución #1) del CCF, o su Ley subyacente, según sea necesario, para que pueda emitir recomendaciones a sus miembros con una cláusula de "cumplir o explicar", moviendo el CCF de "poder blando" a "poder semi-duro". Esto podría ayudar a la Superintendencia de Bancos a cumplir con sus responsabilidades macroprudenciales cuando otras agencias de supervisión deban tomar medidas de política para la estabilidad financiera, por ejemplo, en el caso de fugas regulatorias. En la actualidad, estas funciones se ejercen a través de poderes regulatorios de algunas de las entidades miembros del CCF.

VIGILANCIA DEL RIESGO SISTÉMICO

¹¹ Para mejorar los acuerdos de transparencia relacionados con la publicación de los IEF y el desarrollo de estrategias macroprudenciales, se podrían consultar como punto de referencia internacional los principios del Código de Transparencia del Banco Central (CBT) del FMI y sus prácticas detalladas sobre transparencia en materia de política macroprudencial e integridad financiera. Véase: <https://www.imf.org/external/datamapper/CBT/>.

15. El sistema financiero de Panamá está dominado en gran medida por los bancos. Los sectores de empresas financieras bancarias y no bancarias representan 90 por ciento y 10 por ciento de los activos totales del sistema financiero, respectivamente. Entre las IFNB, los fondos de pensiones invierten predominantemente en activos en el extranjero, mientras que las cooperativas solo representan el 1,6 por ciento de los activos totales del sistema financiero. Dado el predominio de los bancos en el sistema financiero, las políticas macroprudenciales y microprudenciales de Panamá se centran en las instituciones bancarias.¹²

16. Un marco macroprudencial que funcione bien requiere un seguimiento integral de los riesgos sistémicos basado en una sólida capacidad analítica y datos de alta calidad. Las decisiones de política macroprudencial no deben basarse mecánicamente en reglas. En su lugar, deben derivarse de la "discreción guiada" que combina la vigilancia de los riesgos basada en indicadores y herramientas analíticas, por un lado, y el juicio de expertos, por el otro. Tal juicio requiere acceso a datos granulares junto con una fuerte capacidad analítica (que incluye indicadores y modelos) para evaluar el riesgo sistémico y mapear efectivamente la evaluación de riesgos en políticas macroprudenciales. La comunicación clara es esencial para promover la comprensión pública de las vulnerabilidades y las acciones de política, contrarrestar el sesgo de inacción y mejorar la legitimidad y responsabilidad de la política macroprudencial.

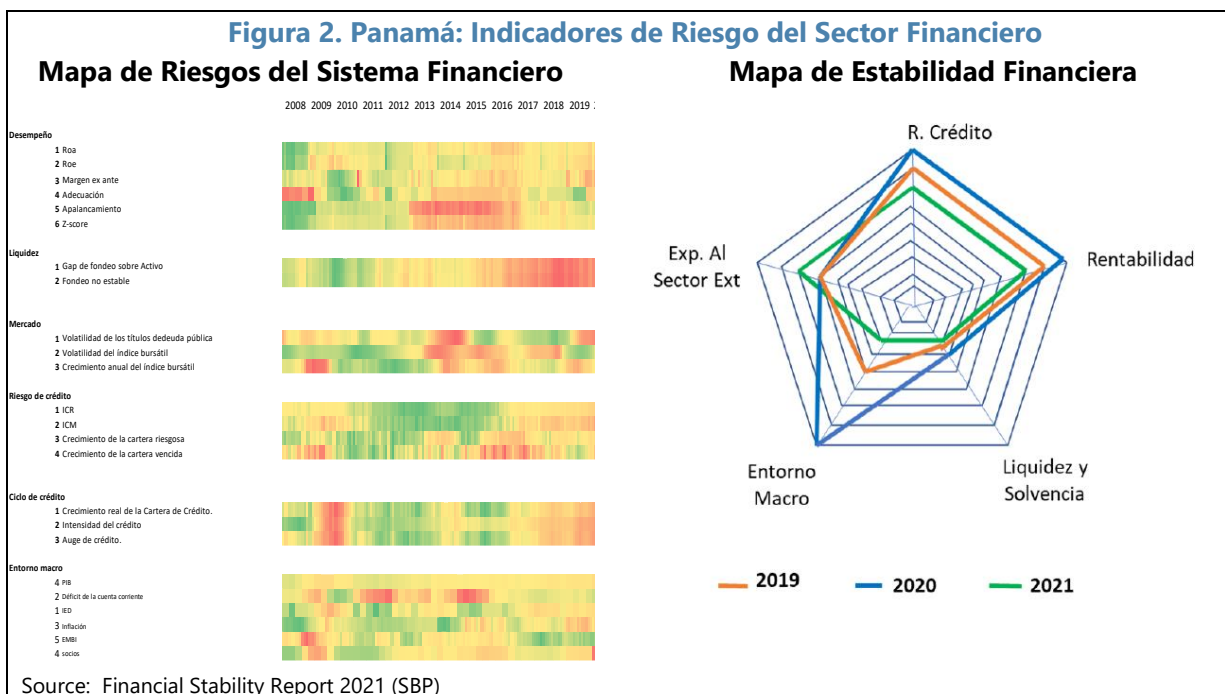
A. Marcos de Evaluación de Riesgos Sistémicos

17. La vigilancia macroprudencial en la Superintendencia de Bancos está principalmente a cargo de la Dirección de Estabilidad Financiera (FSD). El alcance de la vigilancia y evaluación del riesgo sistémico cubre la solidez financiera general de los bancos y el sector financiero en Panamá. La FSD, en estrecha colaboración con la Dirección de Gestión de Riesgos (RMD), realiza evaluaciones de riesgo sistémico utilizando un conjunto de herramientas analíticas y datos que incluyen un mapa de calor de riesgos, un diagrama de telaraña y pruebas de estrés de solvencia.¹³ Específicamente:

- **Un conjunto de indicadores integrales de riesgo.** El mapa de calor y el diagrama de telaraña de la Superintendencia de Bancos incorporan indicadores crediticios (p. ej., crecimiento del crédito, participación de crédito riesgoso), indicadores del sector bancario (p. ej., indicadores de solvencia y liquidez) e indicadores de mercado (p. ej., volatilidad de los rendimientos de los bonos soberanos, los mercados emergentes índice de bonos). Las definiciones de estos indicadores son coherentes con las utilizadas en GEFR, así como con una serie de herramientas recomendadas en la [Nota de Orientación del FMI del 2014](#). Estos incluyen indicadores de solidez financiera, indicadores crediticios (crecimiento de préstamos, brechas crédito-PIB y crédito-PIB), datos macroeconómicos (déficit en cuenta corriente), indicadores basados en el mercado e índices de precios de la vivienda.

¹² Las fugas de las políticas macroprudenciales son limitadas ya que las IFNB son pequeñas en relación con el sistema bancario.

¹³ La FSD está actualizando el modelo de prueba de estrés de solvencia con la asistencia de una asistencia técnica en curso del FMI para incluir la prueba de estrés de riesgo de mercado.



- Pruebas periódicas de estrés del sistema bancario.** El FSD realiza pruebas de estrés internas para determinar la adecuación del capital, guiar la recalibración de las provisiones para pérdidas crediticias y los requisitos de capital¹⁴, y como insumos para la supervisión.¹⁵ Tras la pandemia de COVID-19, la Superintendencia de Bancos ha intensificado su supervisión prudencial sobre los bancos; incluyen revisiones de préstamos modificados¹⁶ y normales, la salud financiera de los prestatarios y la efectividad de la reestructuración de préstamos para asegurar que los préstamos que se modificaron cumplan con los parámetros y las pautas del Acuerdo 2, 2021. La inspección de los modelos de pérdida esperada de los bancos también es una parte fundamental de supervisión. Según una prueba de resistencia realizada en agosto de 2022, se exigió a un banco que inyectara capital por valor de 100 millones de USD para asegurar suficientes reservas de capital.¹⁷
- Investigación enfocada en vulnerabilidades específicas.** El FSD realiza análisis personalizados ad hoc (p. ej., endeudamiento de los hogares y sector inmobiliario) para brindar información sobre los riesgos sistémicos. Estos hallazgos se discuten en el CPMP (o, antes de su

¹⁴ Durante la pandemia, un requisito regulatorio ad hoc (Acuerdo 9, 2020) requería que los bancos crearan una provisión genérica equivalente al 3 por ciento de la cartera bruta de préstamos modificados.

¹⁵ La asistencia técnica del FMI está en marcha para ayudar a la Superintendencia de Bancos a desarrollar módulos de prueba de estrés para riesgos de mercado y liquidez, así como mejorar la prueba de estrés para riesgo crediticio.

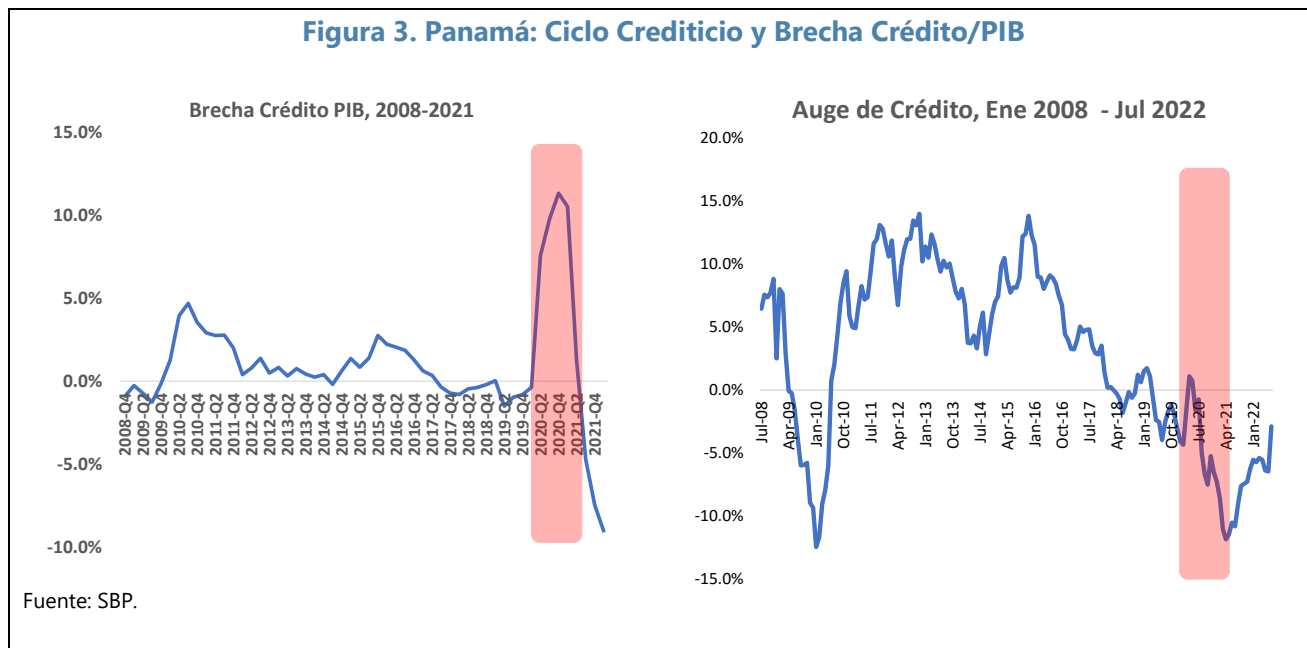
¹⁶ Consulte el Cuadro 2 para obtener información general sobre los préstamos que se modificaron durante la pandemia.

¹⁷ La prueba de estrés, realizadas por la Superintendencia de Bancos, se enfocan en la solvencia de los bancos panameños individuales, con base en escenarios macrofinancieros adversos para la economía y, por ende, el entorno operativo de los bancos.

establecimiento, en el TC) y CCF; y algunos de ellos se encuentran publicados en el sitio web de la Superintendencia de Bancos.¹⁸ Un ejemplo son los indicadores de alerta temprana y la metodología utilizada para identificar bancos sistémicos presentados y discutidos durante la reunión del CCF el 6 de julio de 2022.

18. La FSD ejerce su juicio experto al interpretar los indicadores de riesgo. Por ejemplo, en el análisis del crecimiento del crédito, su personal toma en consideración el ciclo crediticio (*auge de crédito*) más allá de lo que puede indicar una métrica de la *brecha crédito-PIB*, para formarse una opinión sobre los riesgos sistémicos y decidir si se activan medidas macroprudenciales. Esto ayuda a mitigar las señales falsas que pueden emitir las relaciones crédito-PIB o las métricas de brecha por sí solas (p. ej., este indicador mostró un auge crediticio que se produjo en 2020 durante la pandemia de COVID-19 cuando el PIB disminuyó significativamente, pero el ciclo crediticio mostró una posición contractiva). Para el análisis de la brecha crédito-PIB, también exploran varias técnicas de filtrado alternativas, como las desarrolladas en [Yogo \(2008\)](#) y [Hamilton \(2018\)](#) para acompañar a los métodos de filtro HP estándar.

¹⁸ Ver <https://www.superbancos.gob.pa/es/fin-y-est/estudios>.



19. La Superintendencia de Bancos continúa fortaleciendo su capacidad técnica para el seguimiento y evaluación del riesgo sistémico. Sus análisis se presentan en el [FSR Semestral](#), el [Informe Mensual de Actividad Bancaria](#), y [reportes de investigación](#). Actualmente, la Superintendencia de Bancos se encuentra en proceso de mejorar su capacidad analítica a través de varios proyectos, tales como:

- **Ingresos del hogar.** LI FSD está en consulta con los bancos sobre el requisito de informar los niveles de ingresos de los prestatarios de los hogares, que se espera que se complete a mediados de 2023. Esta información permitirá medir el endeudamiento de los hogares y analizar el comportamiento de los deudores según sus razones préstamo-valor (LTV) hipotecario.
- **Naturaleza de los depósitos.** La FSD está adaptando su sistema para obtener información más granular sobre los depósitos que permita analizar si un depósito es realizado por una persona natural o jurídica, así como la actividad económica de la que provienen los fondos.
- **Prestatarios por grupos económicos.** La Dirección de Supervisión está desarrollando un proyecto para agrupar a los deudores según grupos económicos (locales y extranjeros) para permitir la vigilancia de la exposición a los distintos grupos de deudores y provisiones en forma mensual.

20. La evaluación de la SBP sobre riesgos y vulnerabilidades sistémicas se comunica al público. El principal dispositivo de comunicación es el FSR anual, lanzado con una presentación pública del Superintendente con participantes de bancos, instituciones financieras internacionales, analistas y agencias calificadoras. El FSR se comparte en la [página web de la SBP](#) y la grabación en video de la presentación está disponible en [YouTube](#).

21. El FSR contiene una visión bien articulada sobre los riesgos y vulnerabilidades sistémicos.¹⁹ El resumen ejecutivo del FSR describe los principales desarrollos macroeconómicos y del sector financiero, las vulnerabilidades y el análisis (incluida la prueba de estrés) del sector bancario. El FSR podría mejorarse aún más mediante:

- **Insertando una discusión de políticas, incluidas medidas macroprudenciales, para abordar los riesgos identificados en el análisis.** En la actualidad, estas decisiones de política solo se discuten internamente dentro de la Superintendencia de Bancos.
- **Discutiendo de los vínculos intersectoriales entre los bancos y las instituciones financieras no bancarias (IFNB), el gobierno, los hogares, las sociedades no financieras y el sector externo.** Un análisis del desempeño y los riesgos en los sectores no bancarios (IFNB, hogares y sociedades no financieras) fortalecerá aún más la identificación de riesgos indirectos y guiará las respuestas de política para mitigar estos riesgos.
- **Evaluación ex-post de las medidas macroprudenciales.** En línea con la recomendación de la AT sobre el Marco de Política Macroprudencial (agosto de 2021), las actualizaciones periódicas sobre riesgos y políticas, en consonancia con la estrategia macroprudencial, ayudarán a demostrar el compromiso de la Superintendencia de Bancos para tomar medidas de política según sea necesario, así como generar credibilidad política.²⁰

A. Disponibilidad de Datos y Brechas

22. La Superintendencia de Bancos tiene acceso a la mayoría de los datos necesarios para la vigilancia macroprudencial y ha fortalecido la recopilación de datos. Como regulador responsable, la Superintendencia de Bancos recopila indicadores de solidez financiera y datos de supervisión de los bancos, y periódicamente modifica los formularios de información o lanza nuevas encuestas para mejorar su cobertura de riesgos.

23. Sector hogar. La Superintendencia de Bancos utiliza una matriz de indicadores de riesgo con indicadores básicos y adicionales.

- **Los indicadores básicos** incluyen préstamos a hogares (tasa de crecimiento, número promedio de préstamos y proporción de préstamos a hogares en el total de préstamos) y préstamos sin

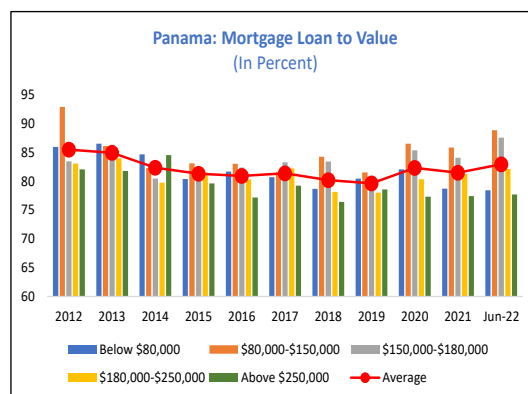
¹⁹ FMI (2021) y Comelli y Ogawa (2021) definen una "visión bien articulada sobre el riesgo sistémico" al tener una declaración o una opinión, respaldada por datos o herramientas, sobre cualquiera de los siguientes: (i) una mención explícita del riesgo sistémico, incluido su nivel (por ejemplo, "alto" o "bajo"), dirección (por ejemplo, "ascendente" o "descendente") y fuentes; (ii) las vulnerabilidades generales del sistema financiero y su resiliencia ante shocks agregados; o (iii) cómo las conmociones (procedentes del sistema financiero, del resto de la economía o del exterior) podrían causar un deterioro de todo o parte del sistema financiero y sus consecuencias para la economía real dadas las vulnerabilidades subyacentes.

²⁰ El párrafo 52 de [FMI 2014a](#) proporciona más detalles.

garantía que comprenden préstamos personales y tarjetas de crédito (vencimiento, tasas de interés, tasas de morosidad y perfil de riesgo crediticio).

- **Indicadores adicionales** incluyen la relación LTV de los nuevos préstamos hipotecarios, la carga de intereses para los hogares y las tasas de morosidad. La Superintendencia de Bancos cuenta con datos suficientes para analizar el comportamiento de las hipotecas para primera vivienda y las hipotecas con tasas de interés preferenciales para inmuebles que no superen los US\$180.000.²¹ Desde el segundo trimestre de 2022 también están disponibles los datos de hipotecas para segunda residencia. En la actualidad, las hipotecas de compra para alquilar no se diferencian en los datos de hipotecas para primera y segunda vivienda.

Figura 4. Panamá: Préstamo Hipotecario a Valor



Fuente: SBP

- **El conjunto de datos de panel a nivel de prestatario** cubre todos los préstamos bancarios con una frecuencia mensual. Realiza un seguimiento de los pagos a lo largo del tiempo y contiene datos demográficos de los prestatarios, así como información detallada sobre sus préstamos, como el monto pendiente, el interés, la amortización y el rendimiento de los pagos. Este conjunto de datos proporciona estadísticas útiles para la vigilancia y el análisis. Recientemente, la FSD realizó un análisis sobre la distribución del servicio de la deuda a los ingresos utilizando una muestra de empleados de la administración pública de este conjunto de datos.²² La Superintendencia de Bancos también está preparando un ejercicio de recopilación de datos que cubre los ingresos de los prestatarios para avanzar en el análisis sobre el endeudamiento de los hogares.

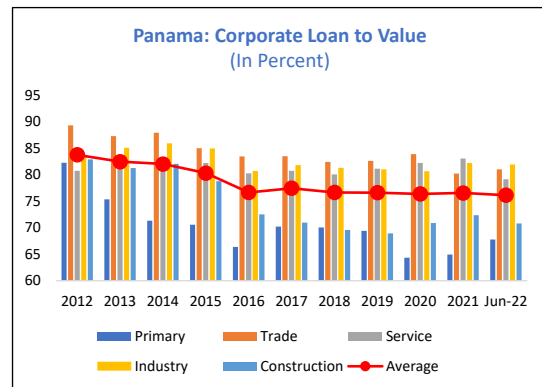
24. Sector corporativo no financiero. La Superintendencia de Bancos utiliza indicadores que se derivan de las carteras de préstamos corporativos de los bancos, con base en datos de supervisión de las instituciones financieras. Específicamente:

²¹ Los compradores de viviendas nuevas (construcción nueva) por primera vez reciben un subsidio del gobierno en forma de crédito fiscal, que cubre hasta 4 puntos porcentuales de la tasa de mercado para viviendas que califican hasta un valor máximo de \$180,000 por un período no renovable de 10 años. A partir de agosto de 2022, las hipotecas subsidiadas representaron el 46 por ciento de las hipotecas totales.

²² Un papel de trabajo ([SBP, 2021](#)) proporciona más detalles.

- **Los principales indicadores** se utilizan el crecimiento de los préstamos corporativos por principales actividades económicas (montos totales y número de préstamos), el índice LTV corporativo, los cargos por intereses por actividad (intereses por cobrar/número de préstamos), préstamos morosos por actividad económica y préstamos por tamaño de empresa y sector económico.
- **La Superintendencia de Bancos también cuenta con información de todas las transacciones en moneda extranjera** (diferente al dólar estadounidense) que permite vigilar la exposición cambiaria de prestatarios corporativos a través de líneas de crédito (operaciones de comercio exterior) otorgadas por instituciones bancarias.²³

Figura 5. Panamá: Préstamo Corporativo a Valor



Fuente: SBP

25. Índice de precios de la propiedad. La Superintendencia de Bancos produce y utiliza un índice de precios de viviendas nuevas (*Índice de Precios de Vivienda Nueva-IPVN*), que cubre regiones seleccionadas en el centro del país (Ciudad de Panamá, San Miguelito, áreas de playa, Panamá Oeste), basado en datos de un proveedor externo (*Galería Inmobiliaria*) para análisis de riesgo sistémico. Sin embargo, se observan algunas deficiencias (Cuadro 1), y las mejoras a este índice asegurarían un reflejo preciso del mercado inmobiliario residencial subyacente, que es importante para guiar las decisiones de política macroprudencial. Para complementar este índice, la Superintendencia de Bancos está retomando un proyecto para producir un índice de precios de viviendas existentes, que se retrasó debido a la pandemia. En la actualidad, no se dispone de un índice de precios de bienes raíces comerciales debido a problemas de costos.

Cuadro 1. Índice de Precios de Viviendas Nuevas (IPVN)

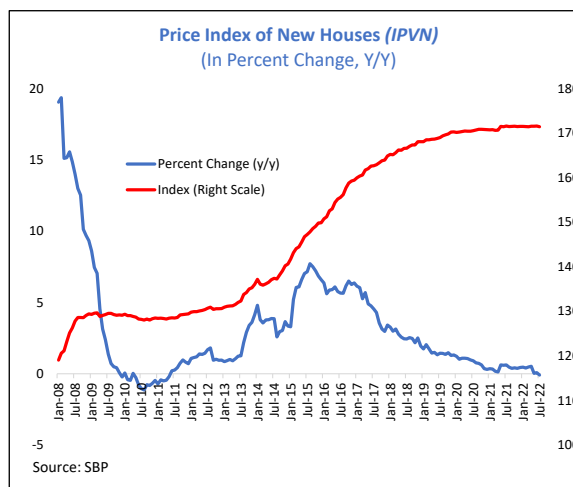
Antecedente

El IPVN se deriva de la base de datos de *Galería Inmobiliaria*, que contiene información detallada de las viviendas disponibles para la venta, obtenida a través de encuestas mensuales a todas las salas de venta. El índice (diciembre de 2007 = 100) se construye a partir de los precios de todas las propiedades nuevas que están disponibles para la venta en un período determinado. Incluye varias áreas geográficas dentro de la Ciudad de Panamá (con 19 sub-áreas^{1/}), zona de San Miguelito (con 8 zonas^{2/}), y las playas y provincias de Panamá Oeste (Arraiján y Chorrera). Cada proyecto inmobiliario es monitoreado desde que aparece en la sala de ventas hasta que se vende la última unidad.

²³ El 80 por ciento de los préstamos extranjeros se concentran en América del Norte y América del Sur.

Algunas deficiencias^{3/}

El IPVN solo contabiliza los precios de las viviendas nuevas que están disponibles para la venta. Incluye viviendas existentes. Además, no diferencia entre segmentos del mercado inmobiliario residencial (viviendas de gama baja, media y alta), lo que podría generar distorsiones, especialmente cuando el inventario está sesgado, en ciertos momentos, hacia un segmento en particular. Por ejemplo, los comentarios de los principales bancos sugieren que los precios en los segmentos de gama media y alta del mercado inmobiliario residencial aumentaron alrededor de un 50% en 2016 debido a la gran demanda de los compradores venezolanos (impulsada por la migración tras los disturbios sociales y la recesión económica en Venezuela). Sin embargo, el IPVN solo muestra un aumento de 6.5 por ciento durante el pico de 2016. Asimismo, agentes del sector privado señalaron que desde 2018, los precios de las viviendas en el segmento de lujo habían disminuido alrededor de un 20 por ciento y los desarrolladores estaban recortando los precios para reducir el exceso de inventario. El IPVN no presenta descensos; por el contrario, muestra un aumento continuo en los precios de la vivienda nueva, aunque a un ritmo más lento.



^{1/} Incluye Ancón, Bella Vista, Bethania, Chilibre, Curundú, Juan Díaz, La Exposición o Calidonia, Las Cumbres, Las Mañanitas, Pacora, Parque Lefevre, Pedregal, Pueblo Nuevo, Río Abajo, San Felipe, San Francisco, San Martín, Santa Ana y Tocumen

^{2/} Incluye a Amelia Denis de Icaza, Arnulfo Arias, Belisario Porras, José Domingo Espinar, Mateo Iturralde, Omar Torrijos, Rufina Alfano y Victoriano Lorenzo

^{3/} El FMI ha elaborado una nota orientativa para la compilación de índices de precios de propiedades residenciales, disponible en <https://www.imf.org/en/Data/Statistics/RPPI-guide>

26. La Superintendencia de Bancos ha realizado esfuerzos continuos para asegurar la suficiencia de los datos para los análisis, incluidos los datos a nivel micro. Estableció una base de datos interna que contiene datos granulares de todos los préstamos de todos los bancos en Panamá. Esto incluye la relación LTV en el origen y el rendimiento de pago posterior de cada préstamo, así como los pagos totales del servicio de la deuda para cada prestatario. La Superintendencia de Bancos planea agregar un nuevo campo a la base de datos para los ingresos del prestatario al momento de la originación del préstamo (que los bancos ya recopilan) para que la relación deuda-ingreso (DTI) y servicio de la deuda-ingreso (DSTI) las proporciones en el origen del préstamo se pueden calcular para préstamos nuevos y existentes.

27. Para abordar las brechas de datos restantes en los hogares y el sector corporativo, la Superintendencia de Bancos está llevando a cabo varias iniciativas. Específicamente:

- Para mejorar el seguimiento de los riesgos domésticos:

Tabla 5. Panamá: Abordaje de las Brechas de Datos: Hogares		
Objetivos	Brechas de Datos	Iniciativas
Para mejorar el conjunto de datos de los prestatarios de los hogares y permitir un análisis más profundo del endeudamiento de los hogares con información sobre préstamo-valor (LTV), deuda-ingreso (DTI) y servicio de la deuda-ingreso (DSTI).	<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre los ingresos de los prestatarios individuales. • Índices LTV y DSTI en el momento de la originación del préstamo. • Proporción de préstamos riesgosos (con un desglose de estos indicadores por grupo de prestatarios y tipo de préstamo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha planteado a los bancos un nuevo requisito de información sobre la relación deuda-ingresos. La Superintendencia de Bancos organizó reuniones con los bancos para explicar el requisito. • La Superintendencia de Bancos fijó un cronograma para recibir esta información de los bancos hasta junio de 2023. • Estos nuevos datos se vincularán con los datos existentes sobre préstamos y otras características de los prestatarios obtenidos de los bancos.
Mejorar el conjunto de datos de originación de préstamos hipotecarios para incluir tipos de prestatarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Compradores por primera y segunda vez • Comprar para alquilar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ya están disponibles los siguientes datos: (i) hipotecas para primera vivienda; (ii) hipotecas para segunda vivienda; y (iii) hipotecas con tasas de interés preferenciales para inmuebles que no superen los US\$180.000. • Las hipotecas para la compra de vivienda en alquiler no están disponibles.

- Para mejorar el seguimiento de los riesgos del sector corporativo no financiero:

Tabla 6. Panamá: Abordaje de las Brechas de Datos: Sector Corporativo no Financiero		
Objetivos	Brechas de Datos	Iniciativas
Mejorar la base de datos sobre apalancamiento empresarial (a través de información de carteras de préstamos bancarios).	Créditos corporativos por grupos económicos/ código único de industria	<ul style="list-style-type: none"> • La Superintendencia de Bancos había elaborado una plantilla preliminar de solicitud de datos sobre créditos corporativos con códigos sectoriales para identificar 100 grupos económicos (GE). Han requerido a los bancos esta información, con base en el Acuerdo 6-2009 (reglas sobre límites de concentración de riesgo para grupos económicos y partes relacionadas) y el Acuerdo 4-2013 (gestión y administración del riesgo de crédito). • Se programó una prueba piloto para el cuarto trimestre de 2022; y 6 bancos fueron seleccionados para ser parte de este plan piloto.
Establecer una base de datos con información sobre el servicio de la deuda de los prestatarios corporativos	Servicio de la deuda e ingresos operativos de cada préstamo corporativo	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha diseñado una "Hoja de Análisis Financiero" para que los bancos llenen los números financieros auditados o intermedios de sus prestatarios corporativos.

28. Se ha establecido un mecanismo de intercambio de información y datos entre las agencias de supervisión. El intercambio de información interinstitucional se facilita a través del CCF y la representación mutua de algunos directores en las Direcciones de las Superintendencias de Bancos, Seguros y Valores (ver también la Sección C del capítulo "Marco Institucional para la Política Macroprudencial" anterior).

B. Recomendaciones

29. La vigilancia del riesgo sistémico se beneficiaría de mejoras adicionales, sobre la base de las iniciativas actuales de la Superintendencia de Bancos. Incluyen:

- **Mejora del marco de pruebas de estrés de los bancos.** Con el apoyo de la asistencia técnica del FMI, desarrollar varios componentes restantes de un conjunto de modelos de pruebas de estrés bancario para cubrir todos los impulsores relevantes (refinar el módulo de riesgo crediticio, desarrollar e integrar un módulo de riesgo de mercado y un módulo de ingresos y gastos por intereses, cubrir otros P&L relevantes conductores). Desarrollar un modelo de

simulación de prueba de estrés de liquidez adecuado. Se podría establecer un módulo de estrés de liquidez basado en supuestos sobre salidas de depósitos en diferentes circunstancias y la capacidad de utilizar activos líquidos y entradas de efectivo en respuesta a las salidas. Una vez más desarrollado, utilice el conjunto integrado de modelos de prueba de estrés para ayudar a informar el momento y la calibración de las herramientas de política macroprudencial (p. ej., incorporación gradual de CCB y recargos para bancos nacionales de importancia sistémica (D-SIB), calibración variable en el tiempo de CCyB, etc.).

- **Brechas de datos.** Las iniciativas en curso para mejorar la recopilación de datos son encomiables y deben completarse para cerrar las brechas de datos restantes y mejorar el análisis de riesgos macrofinancieros con datos granulares a nivel de prestatario. Completar la fuente de datos de los ingresos de los prestatarios individuales y los préstamos corporativos por grupos económicos y la información del servicio de la deuda fortalecerá la vigilancia del apalancamiento de los hogares y las empresas.²⁴
- **Información sobre el servicio de la deuda de los prestatarios corporativos.** El servicio de la deuda (suma de todos los compromisos de servicio de préstamo) a la utilidad de operación sería ventajoso. Esto requeriría una agregación de los desembolsos de servicios de préstamos para cada empresa.
- **Comunicación.** Las conferencias de prensa de alto nivel del Superintendente en la publicación FSR son loables. La Superintendencia de Bancos también debe continuar con sus esfuerzos de divulgación a una audiencia más amplia al entregar el FSR, incluido un comunicado de prensa y una presentación a nivel de expertos con una sesión de preguntas y respuestas con analistas de mercado y periodistas financieros. La Superintendencia de Bancos también debería considerar publicar el FSR en inglés además de en español, especialmente dada la importancia de Panamá como centro financiero regional, y poner a disposición del público los datos que respaldan su análisis a través de su página web.²⁵

30. Los análisis personalizados que brindan información sobre los riesgos sistémicos deben actualizarse periódicamente como insumos para la toma de decisiones macroprudenciales.

Los análisis con respecto al endeudamiento de los hogares y los riesgos inmobiliarios brindan información y deben convertirse en “productos” que los órganos de toma de decisiones, incluidos el CPMP, la Junta Directiva de la SBP y el CCF. También es aconsejable comenzar a desarrollar marcos analíticos, bases de datos y herramientas para evaluar los posibles

²⁴ Por ejemplo, [Brandão-Marques et al. \(2019\)](#) y [Chow \(2015\)](#) proporcionan una referencias útil sobre el riesgo de la asignación de crédito y la deuda corporativa en riesgo.

²⁵ Por ejemplo, el Banco de Inglaterra publica en línea los datos subyacentes a su FSR.

riesgos sistémicos derivados del cambio climático, ya que es probable que dichos riesgos aumenten con el tiempo.²⁶

31. Abordar las deficiencias en el índice de precios inmobiliarios ayudará a asegurar la calidad de este indicador para orientar las decisiones de política macroprudencial. Una forma de lograr esto sería desagregar el índice en diferentes segmentos, como viviendas de gama baja, media y alta. Además, completar el proyecto para desarrollar un índice de precios de viviendas existentes e introducir un índice de precios de bienes raíces comerciales (cuando se resuelvan los problemas de costos) reforzaría aún más las señales de alerta temprana y guiaría las decisiones de política macroprudencial. Complementar el índice de precios con información sobre cantidad (por ejemplo, inventario de propiedades disponibles para la venta) proporcionaría un indicador adicional para permitir la verificación cruzada de las señales proporcionadas por los indicadores existentes. Algunos bancos importantes ya están utilizando datos de inventario para respaldar sus decisiones de suscripción y préstamo:

Tabla 7. Panamá: Inventarios de Bienes Raíces Residenciales, Pre y Post-COVID		
Precios de la propiedad	Junio de 2017 (pre-COVID)	Junio 2022 (post-COVID)
Por encima de \$ 800,000	1.466 propiedades en venta	620 propiedades en venta
\$400,000 a \$800,000	2.700 propiedades en venta	1,100 propiedades en venta

Fuente: Un importante banco panameño

32. Es necesario fortalecer aún más la capacidad de supervisión del riesgo sistémico. La Dirección de Estabilidad Financiera es responsable de la supervisión del riesgo sistémico y actúa como secretaría del CPMP. Esta Dirección es relativamente pequeña dado el amplio alcance de sus responsabilidades, que incluyen, entre otras, la redacción del Informe Bancario mensual, el Informe Semestral de Estabilidad Financiera, investigaciones *ad hoc* sobre temas de estabilidad financiera y la realización de pruebas de estrés en los bancos). Se beneficiaría de mayores esfuerzos de creación de capacidad, incluido el desarrollo del conocimiento y la experiencia del personal en cuestiones macroprudenciales y, según sea necesario, (incluida la dotación de personal) para cumplir su función.

IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES

33. La política macroprudencial se basa en una buena supervisión microprudencial. La Superintendencia de Bancos utiliza una combinación de políticas macroprudenciales y microprudenciales para salvaguardar la solidez y eficiencia del sistema bancario, en línea con su

²⁶ Una nota técnica separada producida en el marco de este PESF por el Banco Mundial aborda los riesgos relacionados con el cambio climático. Encontró que “la SBP, la SSRP y la SMV, así como las entidades gubernamentales, están reconociendo el riesgo para la estabilidad financiera que podría representar el cambio climático, pero aún se encuentran en las primeras etapas para comprender esos riesgos e integrarlos en sus marcos organizacionales y de gobernanza. [...] Las autoridades deben enfatizar la recopilación de datos, el desarrollo de capacidades y la movilización adecuada de recursos y asignar responsabilidades entre las instituciones para la evaluación y el monitoreo de los riesgos climáticos en todo el sistema”.

mandato bajo la Ley Bancaria (Ley 52-2008). La supervisión macroprudencial tiene como objetivo establecer reglas para prevenir y mitigar los riesgos sistémicos²⁷ y aumentar la resiliencia del sistema bancario.²⁸ La supervisión microprudencial se centra en la solidez de cada institución bancaria utilizando un enfoque de supervisión basado en el riesgo, con exámenes tanto in situ como a distancia.

34. Las herramientas de política macroprudencial se relacionan con “el uso de herramientas principalmente prudenciales para limitar el riesgo sistémico”.²⁹ Se necesitan diferentes herramientas de política para abordar diferentes categorías de riesgos sistémicos. Los riesgos sistémicos de los ciclos generales de auge y caída del crédito deben abordarse mediante herramientas de capital de base amplia, como los colchones de capital y los requisitos de índice de apalancamiento. Los riesgos en los sectores doméstico o corporativo requerirían herramientas sectoriales más específicas, como requisitos de capital específicos del sector y topes en las relaciones LTV, DTI o DSTI. La resiliencia frente a los shocks de liquidez en el sector bancario podría abordarse exigiendo reservas adecuadas de activos líquidos y restricciones sobre la estructura de financiación o el desfase de vencimientos. La vulnerabilidad estructural de los D-SIB puede abordarse mediante requisitos prudenciales específicos (p. ej., la introducción del Proceso de evaluación de la adecuación del capital interno, ICAAP)³⁰ y marco de supervisión (por ejemplo, resolución y red de seguridad)³¹, mientras que otras herramientas, incluidos los límites de gran exposición y la ponderación del riesgo, también podrían mitigar dichos riesgos. Las herramientas macroprudenciales que la SBP cuenta actualmente incluyen provisiones dinámicas, un requisito de provisiones específico para exposiciones frente a prestatarios de la ZLC y ponderaciones de riesgo sectoriales. Las medidas macroprudenciales adoptadas para hacer frente a los riesgos de la pandemia se han ido eliminando progresivamente.

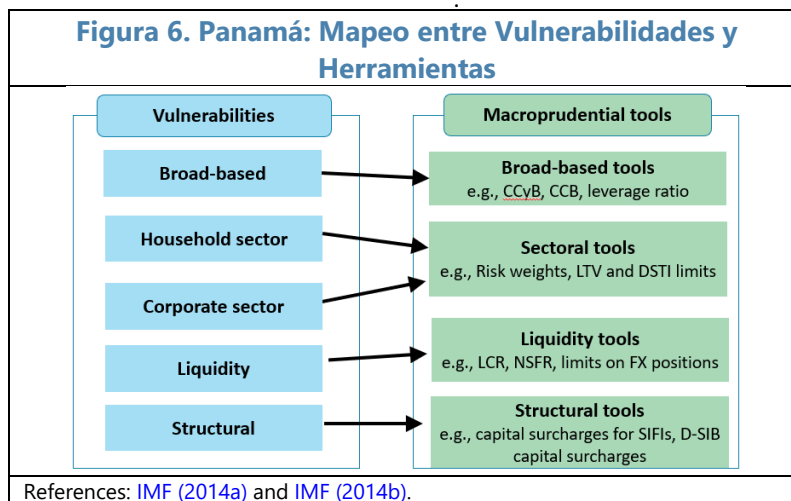
²⁷ El riesgo sistémico se define aquí como el riesgo de interrupciones en la prestación de servicios financieros esenciales que pueden tener graves consecuencias para la economía real. En el nivel más fundamental, se deriva de la interconexión de las instituciones financieras y la economía a través de la deuda. ([Ver FMI, FSB, BIS \(2011\)](#), [FMI \(2014a\)](#)).

²⁸ El sector bancario de Panamá es grande, con activos totales que ascienden al 210 por ciento del PIB, constituidos por bancos nacionales y bancos internacionales. Los intermediarios financieros aportan un 6,5 por ciento al PIB, en promedio, cada año.

²⁹ [FMI, FSB, BIS \(2016\)](#) proporcionan más detalles.

³⁰ El Informe de Evaluación Detallado de los Principios Básicos de Basilea preparado como parte del FSAP analiza las mejoras a los requisitos prudenciales para los bancos.

³¹ Consulte la Nota técnica separada sobre red de seguridad financiera, resolución y gestión de crisis.



A. Medidas de Base Amplia

35. Los bancos necesitan acumular suficientes reservas de capital durante los períodos de estabilidad económica para absorber las pérdidas durante las recesiones mientras mantienen la capacidad de proporcionar crédito a la economía. Las herramientas de política macroprudencial de base amplia están diseñadas para construir estos colchones de capital; incluyen reservas de capital contracíclicas (CCyB), requisitos dinámicos de provisiones para pérdidas crediticias (DPR), índices de apalancamiento y topes en el crecimiento del crédito. Estas herramientas son complementarias; sus objetivos son mejorar la resiliencia del sector financiero y reducir la prociclicidad de los préstamos bancarios. Las reservas de capital se pueden utilizar en momentos de tensión financiera para cubrir pérdidas inesperadas. El CCyB de Basilea III se eleva durante un auge en el ciclo crediticio y se reduce durante la fase de caída (es decir, de manera anticíclica) dentro del rango de 0 y 2,5 por ciento del capital ordinario de nivel 1 (CET1).³² ³³ DPR puede ser una alternativa al CCyB; requiere provisiones para pérdidas crediticias para cubrir las pérdidas esperadas (EL) durante un ciclo económico promedio. Al igual que el CCyB, los DPR generalmente permiten a los bancos crear una reserva anticíclica durante los períodos de auge y retirarla durante las recesiones para cubrir pérdidas.³⁴ Panamá actualmente tiene aprovisionamiento dinámico (ver más abajo) pero no CCyB. Los amortiguadores de política macroprudencial basados en capital están particularmente justificados para los bancos panameños, dada la ausencia de un banco central que pueda reaccionar de manera anticíclica a la dinámica económica, especialmente a las desaceleraciones. Mantener mayores reservas de capital ayudaría a reducir el riesgo de que se

³² Ver [BCBS \(2011\)](#). Si bien las reservas de capital no se consideran un "mínimo reglamentario", se imponen restricciones a los pagos de dividendos y otras formas de distribución de capital cuando se infringe el nivel de reserva de capital requerido.

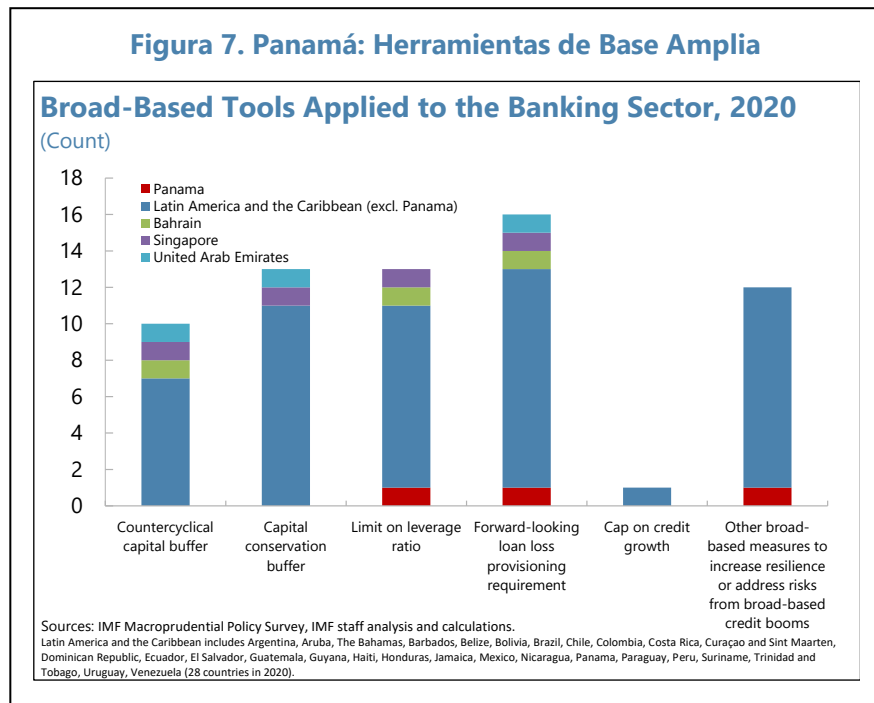
³³ Consulte BCBS (2018) para obtener más información sobre el CCyB y el colchón de conservación de capital (CCB) y la interacción entre estos dos colchones.

³⁴ El aprovisionamiento dinámico es, por lo tanto, más anticíclico en comparación con el aprovisionamiento basado en pérdidas incurridas. [Wezel, Chan-Lau y Columba \(2011\)](#) proporcionan una discusión detallada del marco.

materialicen riesgos de liquidez como consecuencia de posibles preocupaciones sobre la solvencia insuficiente de los bancos.

36. Otras medidas de base amplia incluyen índices de apalancamiento y topes al crecimiento del crédito.

Un índice de apalancamiento se calcula dividiendo una medida de capital (p. ej., CET1) por una "medida de exposición" (no ponderada), que suele ser el total de activos consolidados del banco y las exposiciones fuera de balance. Complementa los requisitos de capital basados en el riesgo al contener la acumulación de apalancamiento utilizando instrumentos con ponderaciones de riesgo bajas.³⁵ Algunos países han utilizado topes al crecimiento del crédito para reducir el crecimiento excesivo del crédito. Pueden ser efectivos cuando otros instrumentos no están disponibles o no actúan lo suficientemente rápido, pero son instrumentos relativamente poco precisos que son propensos a fugas.³⁶



37. Panamá se había centrado en fortalecer su regulación prudencial para crear reservas de capital adecuadas mediante la implementación de los requisitos de Basilea III.

Específicamente:

- **Capital:** La definición de capital regulatorio fue revisada por la Superintendencia de Bancos en 2015 en línea con Basilea III. La Norma 1-2015 introdujo un mínimo de 4,5 por ciento para CET1, 6 por ciento para Tier 1 y 8 por ciento para capital basado en riesgo total.³⁷ Estos requisitos también se extendieron a las empresas tenedoras de bancos (*holdings*) para fortalecer la supervisión consolidada. En 2017 se implementaron los requerimientos de capital de Basilea III para riesgos operacionales y de mercado.
- **Índice de apalancamiento:** Junto con la nueva definición de capital introducida en 2015, se introdujo un índice de apalancamiento. Su objetivo es impedir que los bancos asuman un riesgo

³⁵ Ver [BCBS \(2014a\)](#).

³⁶ Ver Fondo Monetario Internacional (2014b).

³⁷ Los requisitos mínimos de capital se fueron incorporando gradualmente, desde el 3,75 % para CET1 y el 5,25 % para Tier 1, hasta enero de 2019.

excesivo limitando el crecimiento de los activos en relación con el capital. La razón se define como CET1 dividido por el total de exposiciones no ponderadas por riesgo, con el requisito mínimo fijado en el 3 por ciento.

38. La Superintendencia de Bancos implementó provisiones dinámicas en 2013 con el objetivo de reducir la prociclicidad de las provisiones y utilidades de los bancos. La cantidad de DPR³⁸ se calcula como:

$$DPR(t) = \alpha L(t) + \beta \max\{\Delta L(t), 0\} - SP(t)$$

donde: $\alpha = 1.5$ por ciento, $\beta = 5$ por ciento, $L(t) = RWA$ para los préstamos clasificados en la categoría normal, y $SP(t) =$ variación del saldo de las provisiones específicas.

- La cantidad de DPR tiene un tope de 2.5 por ciento de los RWA calificados y está sujeta a un piso de 1.25 por ciento de los RWA calificados.
- Cada banco calcula su nivel de DPR cada trimestre con base en el cambio trimestral en la cantidad de exposiciones crediticias ponderadas por riesgo y la variación trimestral en provisiones específicas. El Acuerdo 4-2013 indica que el monto de DPR “no podrá ser inferior al establecido en el trimestre anterior, salvo que la disminución sea resultado de una conversión a provisiones específicas”.
- La DPR se divulga como un elemento independiente en la cuenta de capital y los bancos deben mantener la cantidad de DPR además del requisito de capital mínimo reglamentario del 8 por ciento.
- La disposición de DPR durante una recesión está restringida y sujeta a una decisión de la Superintendencia de Bancos.

39. Tras el inicio de la pandemia de COVID-19, la Superintendencia de Bancos tomó la decisión discrecional de liberar el 80 por ciento de las provisiones dinámicas como medida preventiva.³⁹ Esta es una decisión macroprudencial que relajó la postura tras una contracción sin precedentes del PIB, para mitigar el riesgo de una contracción del crédito y la aparición de un círculo vicioso entre el crédito y la actividad real.

40. La Superintendencia de Bancos también utiliza requisitos de provisionamiento específicos *ad hoc* bajo ciertas circunstancias (y a menudo como una medida de contingencia) para aumentar la resiliencia de los bancos ante conmociones. El objetivo es responder a las

³⁸ La DPR es una cuenta de capital que se paga o acredita a la cuenta de utilidades retenidas. El saldo acreditado de la reserva dinámica es parte del capital regulatorio pero no puede incluirse en el cálculo del capital para cumplir con el mínimo regulatorio del 8 por ciento (es decir, los bancos deben mantener la DPR por encima). El Acuerdo 4-2013 proporciona más detalles.

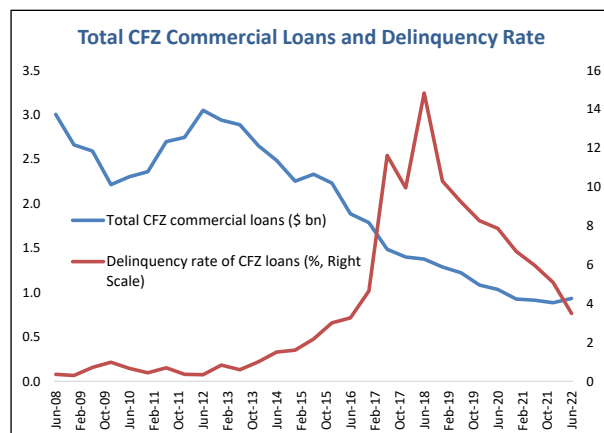
³⁹ La liberación de las provisiones dinámicas se realizó antes del aumento de las provisiones *ad hoc* (específicas) (3 por ciento de los préstamos brutos modificados), lo que redujo automáticamente el nivel de provisiones dinámicas requeridas (basado en la fórmula DPR). Solo 17 bancos utilizaron su provisión dinámica durante la pandemia.

vulnerabilidades a medida que surgen y mitigar su impacto aumentando los colchones de absorción de pérdidas para ciertas exposiciones (y en algunos casos reduciendo el crecimiento de los préstamos a sectores específicos). Algunos ejemplos son:

- **Requisito de aprovisionamiento ad hoc durante la pandemia de COVID-19.** Panamá se vio gravemente afectada ya que tenía una de las tasas de mortalidad por COVID más altas del mundo. La Superintendencia de Bancos implementó un marco temporal de alivio del servicio de la deuda para apoyar a los deudores afectados por la pandemia y preservar la estabilidad de los bancos (Cuadro 2). Bajo esta indulgencia temporal, los préstamos que fueron modificados no fueron clasificados como NPL. Para asegurar que los bancos tuvieran reservas adecuadas para absorber pérdidas, la Superintendencia de Bancos implementó un requisito de provisionamiento ad hoc (Acuerdo 9-2020) que ordenaba a los bancos crear una provisión equivalente al 3 por ciento de la cartera crediticia bruta modificada.

- **Requisito de provisionamiento específico para créditos comerciales de la Zona Libre de Colón (ZLC).** La crisis económica venezolana que comenzó en 2013 tuvo un impacto significativo en el sector bancario ya que los venezolanos eran el principal usuario de la ZLC en ese momento. La exposición crediticia de los bancos con licencia general a los préstamos comerciales de la ZLC ascendió al 3 por ciento del total de préstamos. A medida que Venezuela cayó en la hiperinflación y Panamá rescindió las relaciones comerciales con el país, las tasas de morosidad aumentaron, del 0,3 % del total de préstamos comerciales de la ZLC a mediados de 2012 a un máximo del 15 % del total de préstamos comerciales de la ZLC a mediados de 2018. El mayor riesgo crediticio de los préstamos comerciales a las ZLC llevó a la Superintendencia de Bancos a activar un requisito de provisionamiento específico sobre los préstamos otorgados por los bancos a las empresas de las ZLC como medida de contingencia para asegurar amortiguadores adecuados para absorber pérdidas por incumplimiento y reducir los préstamos a este sector. El Acuerdo 2-2014 estableció el requisito de provisiones específicas con base en el nivel de endeudamiento de los deudores (empresas de la ZLC). Después de esta medida regulatoria, el total de préstamos comerciales y NPL de la ZLC disminuyó.

Figura 8. Panamá: Préstamos comerciales totales de ZLC y tasa de morosidad



Fuente: SBP

Tabla 8. Panamá: Acuerdo 2-2014: Requisito Específico de Aprovisionamiento

Nivel de endeudamiento (Pasivo Total dividido por Patrimonio)	Disposición específica (como porcentaje de la deuda descubierta de los deudores (empresas de la ZLC))
3 a 4.9 veces	10 por ciento
5 a 7.9 veces	15 por ciento
8 a 12.9 veces.	20 por ciento
Igual o mayor a 13 veces; o tener patrimonio neto negativo	50 por ciento

Cuadro 2. Gestión del Sector Bancario Durante la Pandemia del COVID-19

Panamá se vio severamente afectada por la pandemia del COVID-19. Para contener la propagación del virus, las autoridades implementaron estrictas medidas de contención, que incluyeron, entre otras, toques de queda, cuarentena obligatoria, cerco sanitario alrededor de las áreas afectadas, cierre de escuelas y suspensión de vuelos comerciales y proyectos de construcción, excepto los relacionados con la salud. Junto con una recesión global, estas medidas de contención redujeron significativamente la movilidad y la actividad comercial, precipitando una fuerte contracción de la economía (en un 17,9% en 2020) y un aumento de la tasa de desempleo al 18,5% en septiembre de 2020 (del 7,1% en 2019). Como resultado, muchos prestatarios afectados por la pandemia tuvieron dificultades para pagar sus préstamos, lo que ejerció presión sobre la calidad de los activos de los bancos. Existía la preocupación de que un aumento significativo de la morosidad pudiera poner en peligro la estabilidad financiera y exacerbar aún más la recesión de la economía nacional. Esto llevó a las autoridades a tomar medidas correctivas temporales para apoyar a los prestatarios afectados y preservar la estabilidad de los bancos.

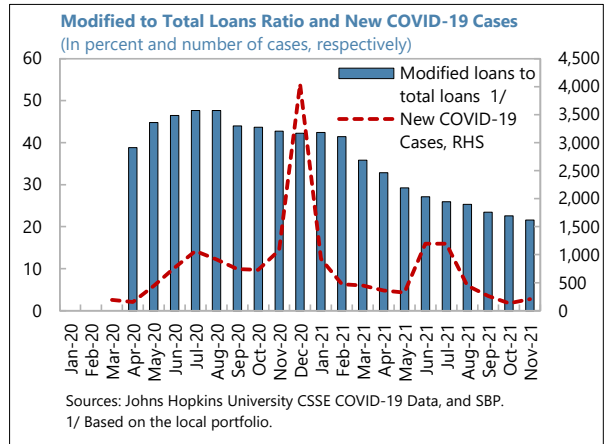
Para apoyar a los prestatarios afectados por la pandemia, las autoridades establecieron un marco para el alivio temporal del servicio de la deuda. Como los prestatarios afectados por la pandemia no pudieron pagar sus préstamos debido a la pérdida de ingresos, el gobierno y la comunidad bancaria acordaron un marco temporal de alivio del servicio de la deuda para ciertas categorías de préstamos, desde marzo hasta finales de 2020. El marco permitió los bancos y sus clientes acuerden términos y condiciones modificados para los préstamos, en forma de reestructuración voluntaria de préstamos, períodos de gracia y, en algunos casos, reducciones de las tasas de interés. Los préstamos así modificados no se clasificarían como NPL. A medida que se profundizó la recesión, la proporción de préstamos modificados aumentó a un máximo del 47,6% en julio de 2020 (cartera local), del 38,8% del total de préstamos en abril de 2020. Gracias a este marco de alivio del servicio de la deuda, la pandemia solo tuvo un impacto modesto en los NPL. El marco se extendió hasta el 30 de junio de 2021, luego de un anuncio del presidente Cortizo en octubre de 2020. La razón de morosidad sobre la inversión total se sitúa en 2.0% en el cuarto trimestre de 2020 (1,7 por ciento en el primer trimestre). Desde entonces, la tasa de morosidad aumentó al 2,7% en el segundo trimestre de 2022, lo que refleja el reconocimiento de las pérdidas crediticias tras el final del marco de alivio del servicio de la deuda.

Para salvaguardar la estabilidad financiera, las autoridades liberaron las provisiones dinámicas de los bancos e implementaron un requisito de provisionamiento *ad hoc*. La Superintendencia de Bancos permitió el uso de provisiones dinámicas realizadas por los bancos durante períodos de prosperidad económica por un monto de US\$1.300 millones (alrededor del 2% del PIB) para absorber las cancelaciones cuando fuera necesario. Sólo cinco bancos utilizaron tales disposiciones. Al mismo tiempo, se implementó

un requisito regulatorio ad hoc, que exige a los bancos crear una provisión equivalente al 3 por ciento de la cartera bruta de préstamos modificados. Esto ayudó a aumentar la provisión total para préstamos incobrables al 148% de los NPL en 2020 (del 102% de los NPL en 2019). En general, la liberación de las provisiones dinámicas y el requisito de provisionamiento ad hoc aumentaron los colchones de absorción de pérdidas de los bancos. A lo largo de la pandemia, el índice de suficiencia de capital regulatorio total en el sector bancario se mantuvo alto, con un promedio de 15,7% en 2020, respaldado en parte por estas medidas ad hoc junto con el marco de alivio del servicio de la deuda.

A medida que las condiciones de salud mejoraron y más sectores de la economía comenzaron a reabrir, la actividad económica comenzó a recuperarse y la proporción de préstamos modificados comenzó a disminuir. Los préstamos modificados que se pagaron durante seis meses consecutivos se reclasificaron como préstamos normales. Por lo

tanto, después de alcanzar un máximo del 47.6% del total de préstamos en julio de 2020, la proporción de préstamos modificados mejoró gradualmente a 42.2% a fines de 2020. La campaña de vacunación del gobierno, que comenzó en enero de 2021, ayudó a acelerar aún más la recuperación económica. Para noviembre de 2021, 70 por ciento de la población de Panamá había sido vacunada con al menos una dosis de la vacuna COVID-19. A medida que la economía de Panamá continuó recuperándose con fuerza en 2021, el servicio de préstamos mejoró significativamente, anclando una reducción adicional en los préstamos modificados al 16,8% del total de préstamos a fines de 2021 y al 2.7% en noviembre de 2022 a enero de 2023, todos los créditos modificados restantes fueron reclasificados de acuerdo con la regulación previa a la pandemia (Acuerdo 4-2013).



41. Existe una hoja de ruta para guiar la implementación de un colchón de conservación de capital (CCB) y un recargo para los bancos de importancia sistémica. En la actualidad, las normas de suficiencia de capital de Panamá no incluyen ni un colchón CCB ni un colchón CCyB. Basilea III requiere la adopción de la CCB pero permite la implementación de la CCyB a discreción de las autoridades. La Superintendencia de Bancos pretende implementar CCB y un recargo para las D-SIB⁴⁰ de acuerdo al siguiente cronograma:

Tabla 9. Panamá: Hoja de ruta de Basilea III	
Colchón de conservación de capital	<ul style="list-style-type: none"> • 2023: Expedición de reglamento para el requerimiento de CCB • Diciembre 2024: Primera etapa de CCB (1,25 por ciento del capital social) que establecerán los bancos • Diciembre 2025: Segunda etapa de CCB (otro 1,25 por ciento del capital social) que establecerán los bancos

⁴⁰ La Superintendencia de Bancos ha identificado diez D-SIB, que representan dos tercios del total de activos del sistema bancario. Seis de estos D-SIB son propiedad de panameños (que comprenden 60 por ciento de los activos totales de D-SIB).

Recargo a las D-SIB	<ul style="list-style-type: none"> • Diciembre 2024: Expedición de regulación sobre el colchón sistémico • Diciembre 2026: Recargo D-SIB (1.5 por ciento) para ser implementado en su totalidad
---------------------	---

42. La Superintendencia de Bancos tiene la intención de restaurar completamente el aprovisionamiento dinámico en todos los bancos antes de decidir si implementará el CCyB. Es de la opinión de que, hasta el momento, el aprovisionamiento dinámico ha sido eficaz para preservar la solvencia de los bancos durante los períodos de estrés y, como tal, tiene la intención de restablecerla en todos los bancos para marzo de 2024. Una vez que se haya restablecido por completo el aprovisionamiento dinámico, la Superintendencia de Bancos considerará la posibilidad de implementar el CCyB y si puede reemplazar o coexistir con el esquema de provisión dinámica.⁴¹

Recomendaciones

43. Como Panamá no tiene un prestamista de última instancia y su sistema financiero podrían estar en riesgo debido a shocks originados en el extranjero, se necesitan reservas de capital más sólidas para mejorar la resiliencia del sistema La implementación de las herramientas macroprudenciales relacionadas con el capital de Basilea III (CCB, CCyB y recargo para D-SIB) ayudaría a aumentar los colchones de absorción de pérdidas y reforzaría la resiliencia ante desaceleraciones imprevistas, particularmente porque las exposiciones a bienes raíces y construcción son grandes. Panamá también es susceptible a riesgos provenientes del exterior. El análisis de riesgo sistémico realizado en el marco del FSAP encontró un grado notable de interconexión entre bancos, incluidos niveles notables de centralidad de los bancos que actualmente ya tienen asignada la etiqueta D-SIB. Este es un factor adicional que respalda la introducción de recargos D-SIB, más allá del tamaño de estos bancos. Un argumento importante a favor del CCA, especialmente para un país que alberga un número significativo de sucursales de bancos extranjeros, es su característica de reciprocidad jurisdiccional.⁴² Se espera que una autoridad que active el colchón en una jurisdicción informe rápidamente a sus homólogos extranjeros. A su vez, las autoridades de otras jurisdicciones deberían exigir a sus bancos que apliquen el colchón para exposiciones en esa jurisdicción. Este mecanismo recíproco busca minimizar el grado de derrames transfronterizos y arbitraje regulatorio. La reciprocidad es obligatoria para todas las jurisdicciones miembros del BCBS para un CCyB de hasta el 2,5 por ciento.⁴³

44. La Superintendencia de Bancos debería refinar la estrategia para las herramientas existentes, reflejando la adición planificada de las herramientas de capital de Basilea III. Ya

⁴¹ El aprovisionamiento dinámico y un CCyB son instrumentos similares en el sentido de sus efectos previstos: mitigar la prociclicidad, mediante la creación de reservas durante los buenos tiempos y tenerlos disponibles durante las recesiones económicas. Una diferencia es que el aprovisionamiento dinámico opera sobre los coeficientes de capital reales, mientras que CCyB es un requisito de colchón de capital y, por lo tanto, solo influye indirectamente en la dinámica del coeficiente de capital bancario real.

⁴² Consulte BCBS (2019).

⁴³ Cabe señalar que el provisionamiento dinámico también aplica para los bancos extranjeros que operan en Panamá; es correspondido en ese sentido. Además, cubre los negocios de los bancos panameños en el exterior.

que la Superintendencia de Bancos ha establecido una hoja de ruta para implementar el CCB y el recargo para los D-SIB, así como la consideración del CCyB, sería importante aclarar los objetivos principales de cada herramienta para evitar superposiciones. Por ejemplo, una evaluación de la necesidad de ajustar los parámetros del aprovisionamiento dinámico (por ejemplo, su piso y techo) sería útil para asegurar que continúe en línea con su objetivo, especialmente cuando el CCB esté completamente implementado. Además, los méritos de CCyB deben evaluarse al evaluar el objetivo de esta herramienta (por ejemplo, si debe complementar o reemplazar la herramienta de aprovisionamiento dinámico, como se mencionó anteriormente). Otra consideración al implementar el CCyB incluye las tasas positivas de CCyB neutrales al ciclo (Tabla 3). Estas estrategias podrían incorporarse en el documento de estrategia macroprudencial.

Cuadro 3. Tasas de CCyB Positivas de Ciclo Neutral

Objetivo. El CCyB fue diseñado con el objetivo principal de aumentar la resiliencia del sector bancario en respuesta a períodos de crecimiento excesivo del crédito agregado, que a menudo se han asociado con la acumulación de riesgos en todo el sistema. Su objetivo es asegurar que los requisitos de capital del sector bancario tengan en cuenta el entorno macrofinanciero en el que operan los bancos. El CCyB puede ser calibrado al alza por las autoridades en respuesta al exceso de crecimiento del crédito agregado y luego liberado durante las recesiones, ayudando así a reducir el riesgo de que la oferta de crédito se vea limitada por requisitos de capital regulatorio que podrían socavar el desempeño de la economía real y resultar en pérdidas crediticias adicionales en el sistema bancario.^{1/}

Circunstancias del país. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) reconoce la importancia de tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país al implementar el CCyB. Si bien el estándar de Basilea III prescribe varios aspectos del marco CCyB, una serie de elementos permanecen bajo la discreción de las autoridades nacionales y un número cada vez mayor de jurisdicciones ha optado por implementar tasas CCyB positivas neutrales al ciclo. Bajo este enfoque, las autoridades apuntan a una tasa CCyB positiva cuando los riesgos se evalúan como ni moderados ni elevados. Como es el caso con la activación y desactivación de CCyB, las autoridades pueden emplear una amplia gama de indicadores, incluida la brecha crédito-PIB y otras métricas financieras y macroeconómicas, para determinar el nivel de ciclo neutral de CCyB.

Experiencias. El BCBS señaló que las autoridades que han introducido tasas CCyB positivas neutrales al ciclo han encontrado útil para los bancos en sus jurisdicciones tener colchones de capital que puedan liberarse en caso de shocks repentinos, incluidos aquellos no relacionados con el ciclo crediticio, como como el impacto de la pandemia de COVID-19.^{2/3/} Este enfoque puede ayudar a abordar las preocupaciones de que los bancos en algunas jurisdicciones pueden ser reacios a cruzar los umbrales de los colchones regulatorios en tiempos de estrés, pero pueden estar más dispuestos a utilizar su capital para respaldar los préstamos cuando las autoridades liberan explícitamente los colchones.

^{1/} BCBS (2023)

^{2/} BCBS (2023)

^{3/} Para la zona del euro, Couaillier y otros (2022) encuentran que la liberación de reservas tuvo el efecto deseado de respaldar la provisión de crédito, especialmente para los bancos que estaban cerca de los requisitos antes de la liberación. Para el Reino Unido, Mathur y otros (2023) encuentran que los bancos con un margen de maniobra menor mantenían estándares crediticios relativamente más estrictos para las hipotecas y eran más reacios al riesgo que los bancos con un margen de maniobra mayor. Al estudiar el impacto de la liberación del CCyB, encuentran que los bancos que recibieron un mayor alivio de capital gracias a la reducción del CCyB tenían más probabilidades de mantener sus préstamos a categorías de préstamos más riesgosas.

B. Medidas Sectoriales

45. Las medidas sectoriales se relacionan con las opciones de política para hacer frente a la acumulación procíclica de riesgos en sectores específicos, como los hogares y las empresas. En general, hay dos conjuntos de medidas específicas del sector:

- **Requisitos de capital sectoriales.** Estos pueden adoptar la forma de ponderaciones de riesgo más altas sobre exposiciones a hogares o empresas (o subsectores de estos), o requisitos de capital adicionales en sectores económicos específicos. Los aumentos en la cantidad de capital regulatorio elevan el costo del capital, desincentivando así la provisión de crédito a estos sectores.
- **Límites cuantitativos al endeudamiento de los prestatarios.** Este enfoque impone límites al endeudamiento de los prestatarios cuando los bancos otorgan nuevos préstamos. Por ejemplo, se podrían imponer topes a las relaciones LTV, DTI y DSTI. De manera similar, se podría implementar un límite en el LTV y el servicio de la deuda a los ingresos operativos de los prestatarios corporativos para mitigar los riesgos en los préstamos corporativos, lo que también podría ser útil para restringir el apalancamiento excesivo en sectores particulares, como los bienes raíces comerciales. Estas herramientas restringen directamente la oferta de crédito a prestatarios excesivamente apalancados o endeudados, al tiempo que mejoran la resiliencia financiera al reducir la probabilidad de incumplimiento (PD) o pérdida en caso de incumplimiento (LGD) al restringir los créditos de alto riesgo y desalentar la especulación financiada con deuda. Sin embargo, no es común un uso amplio de los límites al servicio de la deuda para los prestatarios corporativos, ya que las diferencias en el apalancamiento natural de las industrias hacen que estas herramientas sean difíciles de implementar y la capacidad de los prestatarios corporativos para obtener préstamos fuera del sector bancario los hace propensos a la elusión.
- Las herramientas que se enfocan en los sectores corporativos son conceptualmente las mismas, generalmente usan LTV y índices de cobertura del servicio de la deuda (DSC) como métricas.

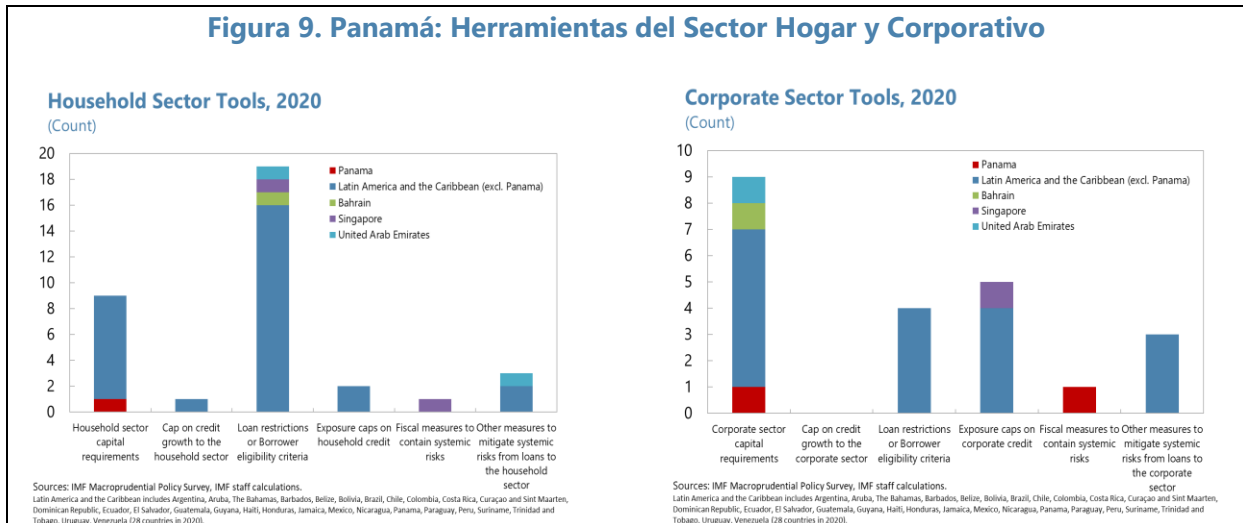
46. La Superintendencia de Bancos ha implementado ponderaciones de riesgo sectoriales dirigidas a los hogares y al sector empresarial. Los requerimientos de capital sectorial, establecidos en 2016 por el Acuerdo 3-2016, están determinados por las ponderaciones de riesgo según el tipo de créditos, relación LTV y características de las garantías. La Superintendencia de Bancos no pretende ajustar los parámetros de las ponderaciones de riesgo sectoriales para créditos hipotecarios y corporativos de manera activa y variable en el tiempo.

Tabla 10. Panamá: Ponderaciones de riesgo sectoriales para préstamos a hogares y sociedades no financieras

Sector Hogares ^{1/}	Sector Corporativo
<ul style="list-style-type: none"> • 35 por ciento para la vivienda principal si la relación LTV es inferior al 80 por ciento con la tasación completada en los últimos tres años. • 50 por ciento para la vivienda principal si la relación LTV está entre 80 y 100 por ciento, y la tasación se realiza dentro de los diez años. • 50 por ciento para hipotecas sobre segunda vivienda, siempre que la relación LTV no sea superior al 80 por ciento, y la tasación se haya realizado dentro de los últimos cinco años. • 50 por ciento para la vivienda principal si la relación LTV es inferior al 80 por ciento y la tasación se realizó hace más de tres años. • 100 por ciento para todas las demás hipotecas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 50 por ciento si está pignorado por bienes inmuebles comerciales que se utilizan como garantía con una relación LTV inferior al 60 por ciento y una tasación realizada dentro de los últimos 3 años; o si están pignorados por propiedades residenciales que se utilizan como garantía con una relación LTV inferior al 70 por ciento y una tasación realizada dentro de los últimos 3 años.

1/ Las ponderaciones de riesgo se recalibrarán cuando se revalúen las propiedades subyacentes a las hipotecas (una vez cada tres años).

Figura 9. Panamá: Herramientas del Sector Hogar y Corporativo



47. La Superintendencia de Bancos tiene la capacidad de aumentar las ponderaciones de riesgo para los préstamos a los sectores doméstico y empresarial. Un ejemplo es en el caso de los préstamos para vehículos donde la Superintendencia de Bancos observó una extensión

significativa de estos préstamos de cinco años a nueve años (plazo promedio de seis años) por parte de una gran cantidad de bancos en 2008, lo que podría generar un mayor riesgo.⁴⁴ Como respuesta de política macroprudencial, la Superintendencia de Bancos aumentó la ponderación de riesgo para préstamos para vehículos con un plazo original o restante mayor a cinco años a 125 por ciento (Acuerdo 5-2008) de 100 por ciento para desincentivar a los bancos de otorgar préstamos para vehículos con plazos superiores a cinco años.

48. Cuando las condiciones lo justifiquen, la Superintendencia de Bancos puede adaptar las reglas de clasificación de préstamos sobre la base de consideraciones macroprudenciales.

Por ejemplo, como parte de sus esfuerzos por preservar la estabilidad del sistema bancario durante la pandemia, la SBP inicialmente permitió que los préstamos modificados no se clasificaran como morosos y posteriormente estableció un régimen específico de clasificación de préstamos (Acuerdo 3-2021) basado en el servicio de préstamo de los prestatarios afectados y el estado del proceso de reestructuración del préstamo (Figura 10).

⁴⁴ El [Guo et al \(2017\)](#) encontró que los préstamos para automóviles con plazos de más de cinco años tienen tasas de morosidad más altas que los préstamos a plazos más cortos durante cada año de su vida.

Figura 10. Panamá: Clasificaciones de Préstamos Modificados

Modified Normal	Modified Special mention	Modified Subnormal	Modified Doubtful	Modified Irrecoverable
<ul style="list-style-type: none"> Bank has agreed to modify the terms and conditions of the loan until June 30, 2021 in line with Agreement 2, 2021. Borrower is in compliance with its new terms and conditions. 	<ul style="list-style-type: none"> Bank has agreed on the grace periods for capital, interest or other terms, in line Agreement 2, 2021. Borrower is in compliance with the grace period. 	<ul style="list-style-type: none"> Bank agreed to the new terms and conditions following the restructuring during the period from July 1 to September 30, 2021. Borrower is in compliance with these terms. 	<ul style="list-style-type: none"> Affected borrowers have contacted the bank as of June 30, 2021, and their current financial conditions do not allow them to meet the terms and conditions for restructuring. Bank continues to maintain contact and discussion with the affected borrower. 	<ul style="list-style-type: none"> Affected borrowers have totally or partially breached the terms and conditions agreed in the modified loans. In addition, this category encompasses modified loans from affected borrowers who, as of June 30, 2021, have not contacted the bank to establish a payment agreement.

Source: SBP

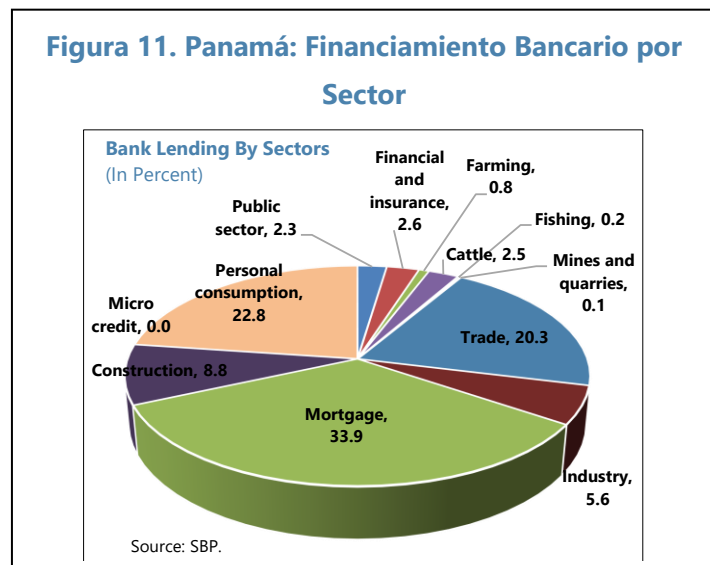
Recomendaciones

49. El uso de herramientas de política macroprudencial dirigidas a los hogares es adecuado en vista de los riesgos relacionados con los bienes inmuebles. Los bancos están muy expuestos a préstamos hipotecarios y de construcción, que en conjunto comprenden 42.7 por

ciento del préstamo total. La relación LTV de las hipotecas es alta, en promedio (más del 80 por ciento), y ha aumentado desde la pandemia de COVID-19. Las debilidades de la economía podrían conducir a un mayor desempleo y al deterioro de los precios inmobiliarios, lo que aumenta la PD de estos préstamos (Recuadro 4). La resolución y ejecución de la garantía lleva tiempo. En promedio, una insolvencia tarda 2.5 años en resolverse (según datos del Banco Mundial). Como tal, las ponderaciones de riesgo sectoriales existentes deben

complementarse con medidas adicionales basadas en el prestatario, como topes en los LTV hipotecarios o límites en las relaciones DTI/DSTI destinadas a impedir la acumulación de estos riesgos domésticos. Será beneficioso para la SBP desarrollar marcos cuantitativos para evaluar la efectividad de las herramientas de políticas basadas en los prestatarios antes de introducirlas (es decir, realizar análisis contrafactuales ex ante).⁴⁵

Figura 11. Panamá: Financiamiento Bancario por Sector

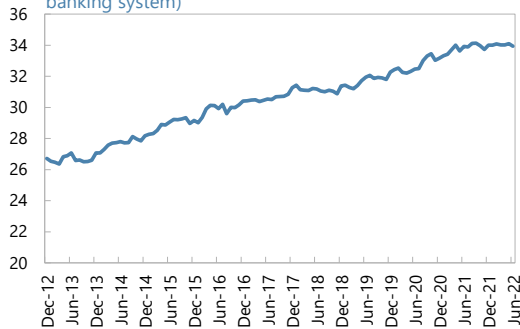


⁴⁵ Ejemplos de marcos y análisis de modelos cuantitativos realizados en otros países incluyen Gross y Población (2017) para países europeos, Jurča et al. (2020) para Eslovaquia, y Neugebauer et al. (2021) para Portugal. También se pueden encontrar varias referencias adicionales en Gross et al. (2022).

Figura 12. Panamá: Exposición de los Bancos a Hipotecas y Construcción, Precios Inmobiliarios

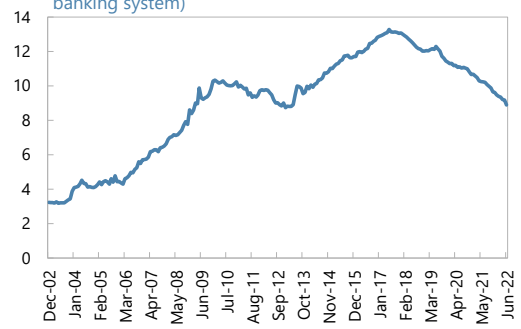
Mortgages Loans

(Percent of total domestic loans in the national banking system)

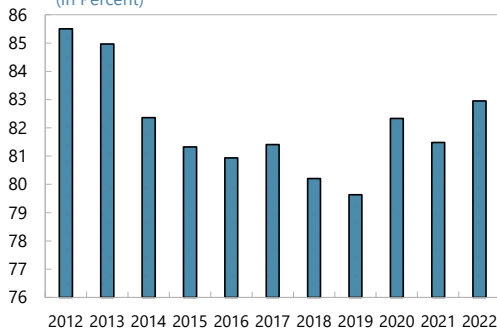


Construction Loans

(Percent of total domestic loans in the national banking system)

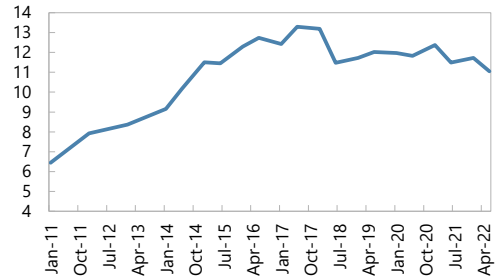


Mortgage Loan to Value
(In Percent)



Source: SBP.

Panama City: Residential Property Price-to-Income Ratio ^{1/}



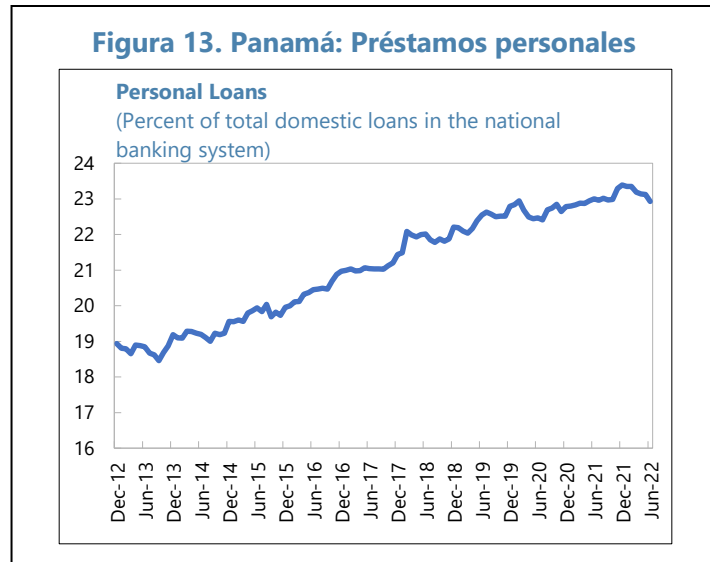
Source: Numbeo.

^{1/} The methodology is described in: https://www.numbeo.com/property-investment/indicators_explained.

50. Los topes sectoriales de los LTV de las hipotecas residenciales podrían usarse para apuntar a los segmentos más importantes en términos de riesgo sistémico y minimizar los efectos distorsionadores. El mercado hipotecario residencial en Panamá es diverso y comprende mercados de ingresos altos y medios a bajos. El segmento de propiedades residenciales nuevas de menos de \$180,000 es elegible para el subsidio de tasa de interés del gobierno por un período de 10 años⁴⁶, lo que reduce el riesgo crediticio incluso para los préstamos LTV elevados. En este contexto, se podrían aplicar distintos topes a las razones LTV a los distintos segmentos de hipotecas teniendo en cuenta las características del tipo de inmueble.

⁴⁶ Consulte la nota al pie 9.

51. La implementación de límites en DTI o DSTI complementarían el límite de LTV. Los canales por los que se transmite el efecto de un límite DTI o DSTI son similares al límite LTV. Sin embargo, estos indicadores son más estables ya que los ingresos de los hogares tienden a fluctuar menos durante el crédito o el ciclo económico que los precios de las propiedades. Además, el alcance de un límite DTI o DSTI podría ampliarse para incluir exposiciones no garantizadas (como préstamos personales y tarjetas de crédito) para hacer frente a la acumulación más amplia de endeudamiento de los hogares. Esto es particularmente relevante dado el crecimiento constante de los préstamos personales, que ahora constituyen la segunda categoría más grande en el total de préstamos de los bancos.



52. El conjunto de herramientas de política macroprudencial también debe ampliarse para permitir la contención de los riesgos sistémicos en el sector empresarial, particularmente cuando la imposición de colchones de capital no lleve a los bancos a desacelerar los préstamos. Esto puede incluir toques en la tasa de crecimiento de nuevos créditos corporativos o la participación de nuevos préstamos corporativos en el total de nuevos préstamos, especialmente en casos donde el apalancamiento corporativo ha aumentado significativamente más allá de la tendencia y en una etapa tardía del ciclo crediticio. Dichos límites de exposición pueden aplicarse a segmentos o tipos de exposiciones corporativas que se consideren particularmente riesgosas. Una forma más directa de lograr esto es imponer un tope al servicio de la deuda a los ingresos operativos de los prestatarios corporativos, aunque esto puede enfrentar desafíos de implementación (ver párrafo 45). De nuevo, esto puede ser útil para limitar el apalancamiento excesivo en cualquier sector específico. Vale la pena señalar que cuando se adopten estas herramientas, será necesario calibrarlas y realizar una evaluación de costos y beneficios.

53. Abordar las brechas de datos a nivel de prestatario permitirá la expansión del conjunto de herramientas de política macroprudencial para incluir herramientas basadas en el prestatario. Las iniciativas en curso para mejorar la recopilación de datos son encomiables y deben completarse para cerrar las brechas de datos restantes y permitir la implementación de herramientas adicionales basadas en los prestatarios de los hogares y el sector corporativo para complementar los indicadores básicos.

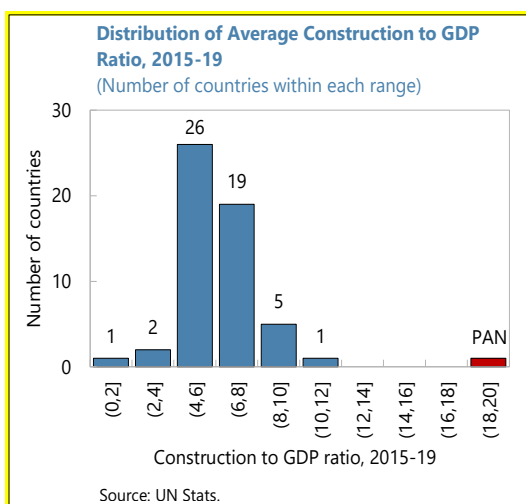
Tabla 11. Panamá: Indicadores Macroprudenciales

	Indicadores Básicos	Indicadores Adicionales
Herramientas del hogar	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento de los préstamos a los hogares • Aumento de los precios de la vivienda (crecimiento nominal y real) • Relación precio de la vivienda-alquiler y precio de la vivienda-ingreso disponible • Proporción creciente de los préstamos a los hogares en el crédito total 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los precios de la vivienda por región y por tipos de propiedades • Relación LTV alta • Alta relación préstamo-ingreso (LTI) • Alta relación DSTI
Herramientas corporativas	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento de préstamos corporativos • Aumento de la proporción de préstamos corporativos en el crédito total • El aumento de los precios de las propiedades comerciales • Aumentar el crédito inmobiliario comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del apalancamiento corporativo (relación deuda/capital) • Brecha de crédito corporativo • Aumento de la tasa de servicio de la deuda • DSTI promedio en préstamos inmobiliarios comerciales • LTV promedio en préstamos inmobiliarios comerciales

Cuadro 4. El Auge de la Construcción en Panamá

Una vulnerabilidad fundamental para los bancos panameños es la importancia de la construcción para la economía, incluidas las carteras de préstamos bancarios. Panamá se ha beneficiado de un auge de la construcción que ha dejado a la economía con la mayor participación de la construcción en el PIB en comparación con otros países con niveles de ingresos similares (Figura 1 del Cuadro 4).

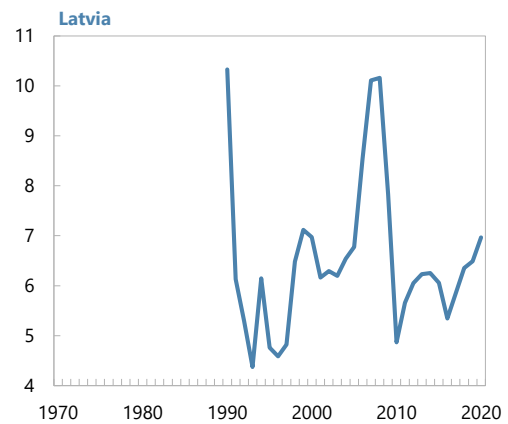
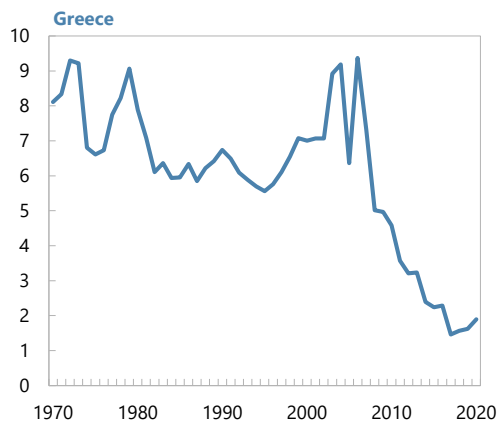
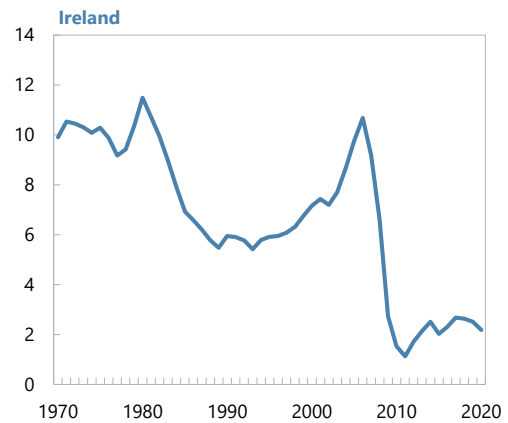
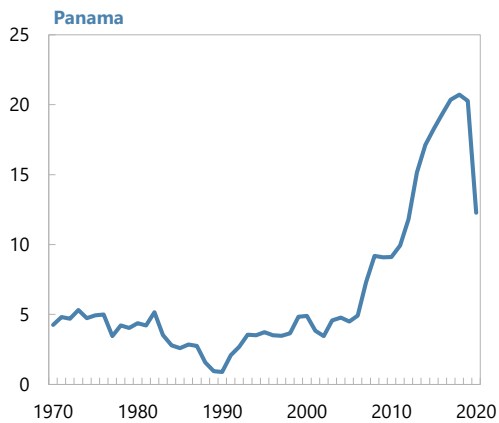
En la década y media anterior a la pandemia de COVID-19, el auge de la construcción condujo a un rápido crecimiento económico. Se amplió el Canal de Panamá, al igual que el Aeropuerto de Tocumen; hubo una construcción a gran escala de nuevos rascacielos en la ciudad de Panamá y se construyó una de las minas de cobre más grandes del mundo. Con una inversión total de hasta el 44 por ciento del PIB, el PIB real creció un 6 por ciento anual. Como resultado, los niveles de ingreso convergieron rápidamente con los de los países avanzados, y Panamá alcanzó el estatus de ingreso alto en 2017, según la metodología de clasificación del Banco Mundial.

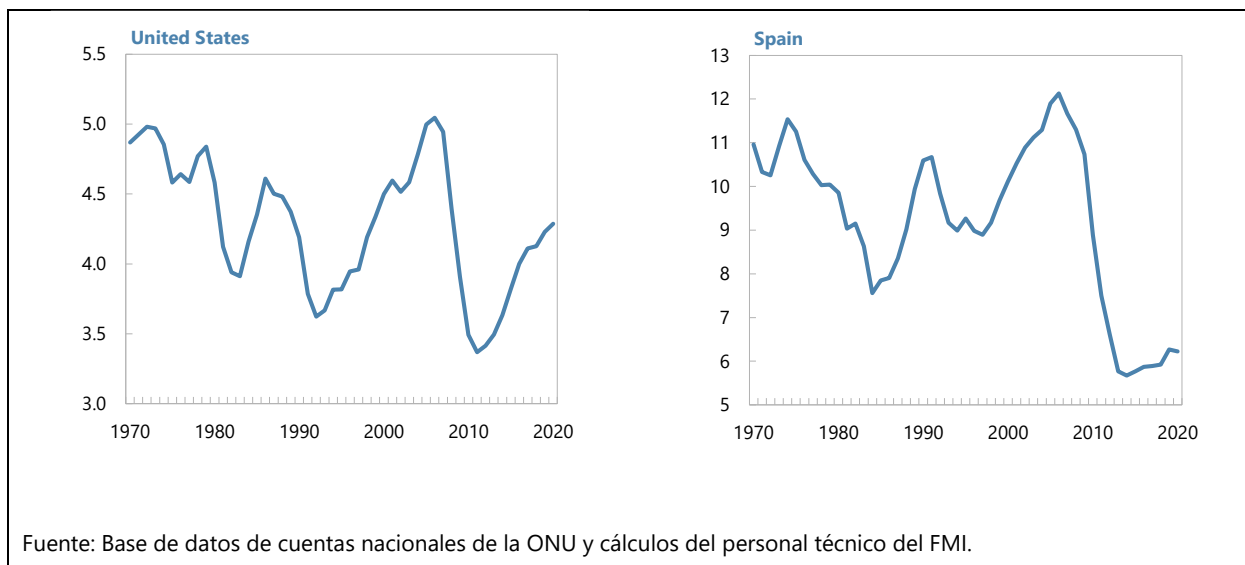


El auge comenzó a desacelerarse en 2018 y el crecimiento económico de Panamá se moderó al 3 por ciento en 2019. La inversión se desaceleró gradualmente luego de la finalización de importantes proyectos de infraestructura pública, incluida la expansión del Canal antes mencionada y la nueva terminal en el Aeropuerto Internacional de Tocumen.

Los bancos son vulnerables a una desaceleración en el sector inmobiliario y la construcción a medida que disminuye el auge de la construcción. Los vientos en contra externos de las incertidumbres económicas, geopolíticas y relacionadas con la salud a nivel mundial podrían conducir a un declive en la economía nacional, lo que provocaría caídas en la demanda y los precios de los bienes raíces. Una caída en las ventas de bienes raíces impide que los desarrolladores accedan a liquidez en efectivo para terminar los proyectos en curso, ejerciendo presión sobre sus flujos de efectivo y aumentando la posibilidad de impagos de deuda que conducen a un aumento de los préstamos morosos. Una alta concentración de préstamos bancarios (47 por ciento) está en vivienda y construcción.

Construcción – Comparación entre países, 1970-2020 (Porcentaje del PIB)





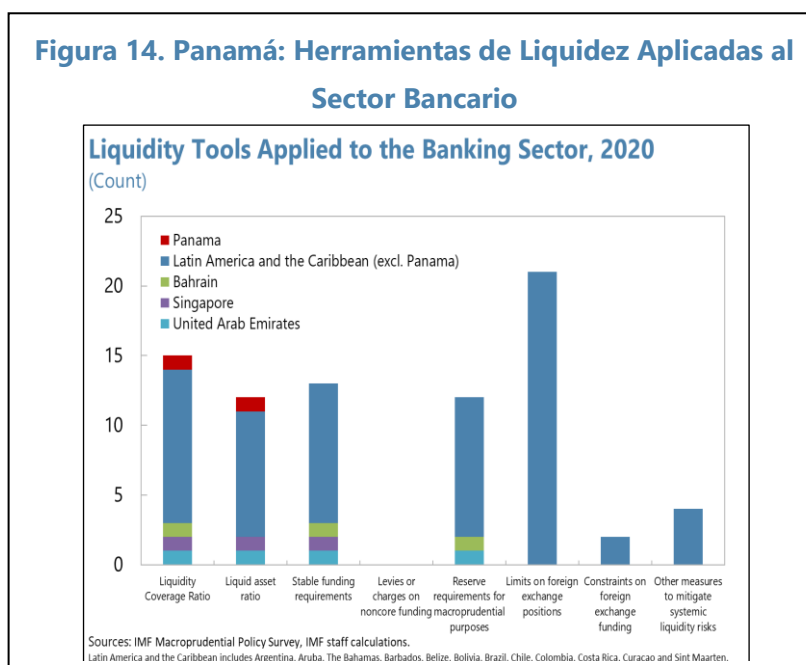
C. Liquidez y Medidas Estructurales

Herramientas de liquidez

54. Las herramientas de liquidez están destinadas a prevenir shocks de liquidez sistémicos asegurando que los bancos mantengan reservas de liquidez prudentes y eviten descaldes de vencimiento excesivos. Tras la crisis financiera de 2007-08, el BCBS desarrolló nuevas herramientas de liquidez, a saber, el índice de cobertura de liquidez (LCR) y el índice de financiación estable neta (NSFR).⁴⁷ El LCR se define como la relación entre los activos líquidos de alta calidad y las salidas de efectivo supuestas durante treinta días calendario de estrés de liquidez severo. El estándar de Basilea III requiere que los bancos con actividad internacional mantengan un LCR de al menos 100 por ciento durante tiempos normales. El NSFR complementa el LCR y está destinado a reducir el riesgo de financiación en un horizonte de tiempo más largo de un año. Se ha desarrollado para proporcionar una estructura de vencimiento

Tras la crisis financiera de 2007-08, el BCBS desarrolló nuevas herramientas de liquidez, a saber, el índice de cobertura de liquidez (LCR) y el índice de financiación estable neta (NSFR).⁴⁷ El LCR se define como la relación entre los activos líquidos de alta calidad y las salidas de efectivo supuestas durante treinta días calendario de estrés de liquidez severo. El estándar de Basilea III requiere que los bancos con actividad internacional mantengan un LCR de al menos 100 por ciento durante tiempos normales. El NSFR complementa el LCR y está destinado a reducir el riesgo de financiación en un horizonte de tiempo más largo de un año. Se ha desarrollado para proporcionar una estructura de vencimiento

Figura 14. Panamá: Herramientas de Liquidez Aplicadas al Sector Bancario



⁴⁷ [BCBS \(2013\)](#) y [BCBS \(2014\)](#) proporcionan más detalles.

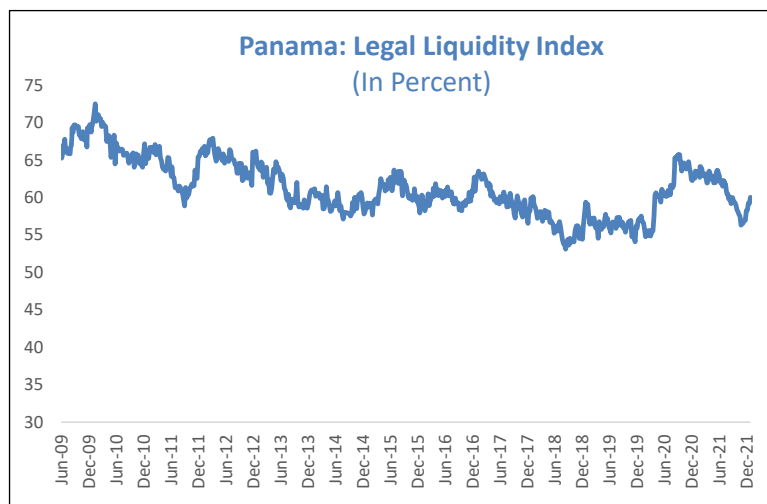
sostenible de activos y pasivos al exigir a los bancos que financien sus tenencias de activos a largo plazo a partir de fuentes de financiación estables.

55. Si bien estas herramientas del BCBS establecen un nivel mínimo de liquidez para los bancos con actividad internacional, otras medidas con los mismos conceptos también podrían tener un efecto de política similar. Para Panamá, el colchón de activos líquidos (“Índice de Liquidez Legal” (LLI)) introducido por la Superintendencia de Bancos en 2009 ha sido la medida más importante para asegurar suficiente liquidez en el sistema bancario, dada la falta de un banco central y seguro de depósitos. Según el LLI, los bancos deben mantener una cantidad mínima de activos líquidos de al menos 30 por ciento de los depósitos calificados.⁴⁸ En otras palabras, el LLI asegura que los bancos tengan suficientes activos líquidos para cubrir al menos el 30 por ciento de los depósitos con vencimiento en el próximo medio año. Desde su introducción, los activos líquidos del sector bancario promediaron alrededor del 60 por ciento de los pasivos a corto plazo, muy por encima del requisito mínimo de 30 por ciento. Panamá no experimentó escasez de liquidez sistémica durante la crisis financiera mundial en 2008 y la pandemia de COVID-19 en 2020.

56. Para complementar el LLI, la Superintendencia de Bancos implementó el LCR de Basilea III. El LCR se fija al 100 por ciento para los grandes bancos y al 50 por ciento para los demás.⁴⁹ Inicialmente, a los bancos se les otorgó un período de dos años a partir de 2018 para cumplir con el requisito de LCR, pero el plazo para el cumplimiento se extendió posteriormente hasta fines de 2022 debido a la pandemia de COVID-19. Para el tercer trimestre de 2022, todos los bancos cumplieron con el requisito de LCR.

57. La Superintendencia de Bancos pretende evaluar la

Figura 15. Panamá: índice de liquidez legal



⁴⁸ Los depósitos que califican incluyen depósitos privados, depósitos bancarios y depósitos de otras instituciones financieras con un vencimiento de hasta 186 días. Los depósitos recibidos de los bancos matrices están excluidos de este requisito. Los activos líquidos son activos a corto plazo con vencimientos inferiores a 186 días.

⁴⁹ A diferencia de los bancos más grandes, los bancos panameños pequeños están limitados por la cantidad de activos líquidos de alta calidad (HQLA) que podrían tener para cumplir con el requisito de LCR. La SBP considera que la implementación de una 'variante' de LCR en estos bancos podría mejorar, hasta cierto punto, su capacidad para soportar grandes retiros de depósitos, aunque no están obligados a imponer el requisito de LCR a todos los bancos (por ejemplo, en el EE. UU., los bancos con activos inferiores a USD 250 000 millones están exentos del LCR estándar). En este sentido, la Superintendencia de Bancos considera que ha tomado una actitud prudente. Dicho esto, establecer el LCR en 50 por ciento para estos bancos parece inusual porque significa que puede haber solo la mitad de la cantidad de HQLA para cumplir con los pasivos de depósito de treinta días.

factibilidad del NSFR antes de decidir sobre su implementación. La Superintendencia de Bancos tiene previsto, en su hoja de ruta regulatoria, iniciar un ejercicio de cálculo de este índice con D-SIBs en 2024. Evaluará gradualmente el impacto en los bancos para orientar la emisión de una regulación posterior.

Recomendación

58. En ausencia de un prestamista de última instancia y seguro de depósitos, asegurar que los bancos sean líquidos, además de estar bien capitalizados, es esencial para preservar la estabilidad financiera y el papel de Panamá como centro financiero regional. Las medidas para mitigar los riesgos de liquidez incluyen:

- **Pruebas de estrés de liquidez.** Desarrollar una prueba de estrés de liquidez, con el apoyo de la asistencia técnica del FMI, ayudará a determinar si los bancos tienen suficientes fuentes de financiamiento para resistir las perturbaciones inesperadas del mercado, en particular las importantes desde el punto de vista sistémico.
- **Redes de seguridad.** En el mediano plazo, se debe desarrollar un esquema de seguro de depósitos para proteger a los depositantes y reducir el riesgo de corridas de depósitos, y se debe establecer una función oficial de prestamista de último recurso para apoyar a los bancos sólidos que experimentan déficits temporales de liquidez. Hasta que se implementen estas reformas, se debe mantener la ventanilla de liquidez de emergencia de la FES.⁵⁰
- **NSFR.** Considerar la introducción del NSFR luego de la evaluación planificada por la Superintendencia de Bancos en su hoja de ruta regulatoria.

Herramientas Estructurales

59. Las herramientas de política macroprudencial estructural tienen por objeto mitigar los riesgos sistémicos derivados de las interconexiones dentro del sector financiero y los efectos indirectos relacionados. Por ejemplo, la quiebra de una institución financiera sistémicamente importante podría generar externalidades negativas para el sector financiero y la economía en general debido a su tamaño, interconexión dentro del sistema financiero y falta de sustituibilidad. Para hacer frente a este riesgo, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el BCBS recomiendan colchones de absorción de pérdidas adicionales en forma de colchones de capital, así como una supervisión intensiva y una mejor resolubilidad. Además, las herramientas prudenciales, como los

⁵⁰ El FES es un fondo de estabilidad financiera de mil millones de dólares creado para la refinanciación de bancos. Comprende dos líneas de crédito por valor de 500 millones de dólares: una ventana de liquidez de emergencia y una línea de crédito para estimular la economía. Es propiedad del MEF y administrado por BNP. La línea de liquidez es gestionada conjuntamente por la SBP y el BNP. Está estructurado como una línea de recompra revolvente a corto plazo (hasta 6 meses) y está garantizada. El tipo de interés se fija en el 3,25 por ciento. Los bancos comerciales deben presentar una solicitud a la SBP para acceder a la línea. La SBP es responsable de evaluar la solidez financiera del banco. Una vez que la SBP apruebe la solicitud, el BNP realizará la evaluación de la garantía y el desembolso de los fondos.

límites a las grandes exposiciones, podrían reducir las exposiciones interbancarias y, por lo tanto, mitigar la interconexión excesiva dentro del sector financiero.

60. La Superintendencia de Bancos ha designado las D-SIB e implementará un recargo de capital para las D-SIB de acuerdo con las recomendaciones de Basilea III. Se han identificado diez D-SIB, en función de indicadores como el tamaño, la interconexión, las actividades entre jurisdicciones, la complejidad y la sustituibilidad. En conjunto, representan dos tercios de los activos totales del sistema bancario; seis de estos D-SIB (60 por ciento de los activos totales de los D-SIB) son propiedad de panameños. En su hoja de ruta regulatoria, la Superintendencia de Bancos tiene como objetivo emitir una regulación para un colchón sistémico para fines de 2024 e implementar completamente el recargo a los D-SIB para fines de 2026 (ver párrafo 41 y Tabla 9). Una motivación para tener recargos D-SIB proviene de la interconexión, que es notable para varios bancos panameños (incluidos los que ya están designados D-SIB).

Recomendaciones

61. La Superintendencia de Bancos debe desarrollar una estrategia para guiar el tiempo y modalidad adecuados para implementar y activar cada herramienta de política macroprudencial adicional. En línea con las recomendaciones de la AT sobre el Marco de Política Macroprudencial, una estrategia con objetivos claros e indicadores principales ayudará a guiar el momento de la activación de herramientas de política macroprudencial adicionales, con base en una evaluación de la evolución macrofinanciera, y también ayudar a la Superintendencia de Bancos en su comunicación con el público. Por ejemplo, para aumentar la resiliencia con efectos restrictivos mínimos, muchos países introdujeron el CCB de manera gradual durante varios años.⁵¹ Vale la pena señalar que las circunstancias podrían llevar a la necesidad de retrasar la implementación completa de ciertas herramientas adicionales de política macroprudencial. Por ejemplo, algunos países pospusieron la introducción gradual prevista de colchones de capital para instituciones financieras sistémicamente importantes durante la pandemia de COVID-19, ya que conduciría a un endurecimiento procíclico de las políticas prudenciales que desalentaría los préstamos bancarios y, por lo tanto, ralentizaría la recuperación económica.⁵² A medida que los países endurecen los requisitos de capital para generar resiliencia después de recuperarse de la pandemia (junto con el endurecimiento de la política monetaria para hacer frente a la inflación), el ritmo de aumento de los requisitos de capital debe tener en cuenta los costos para los bancos de acumular capital adicional y debe tratar de evitar los efectos procíclicos.

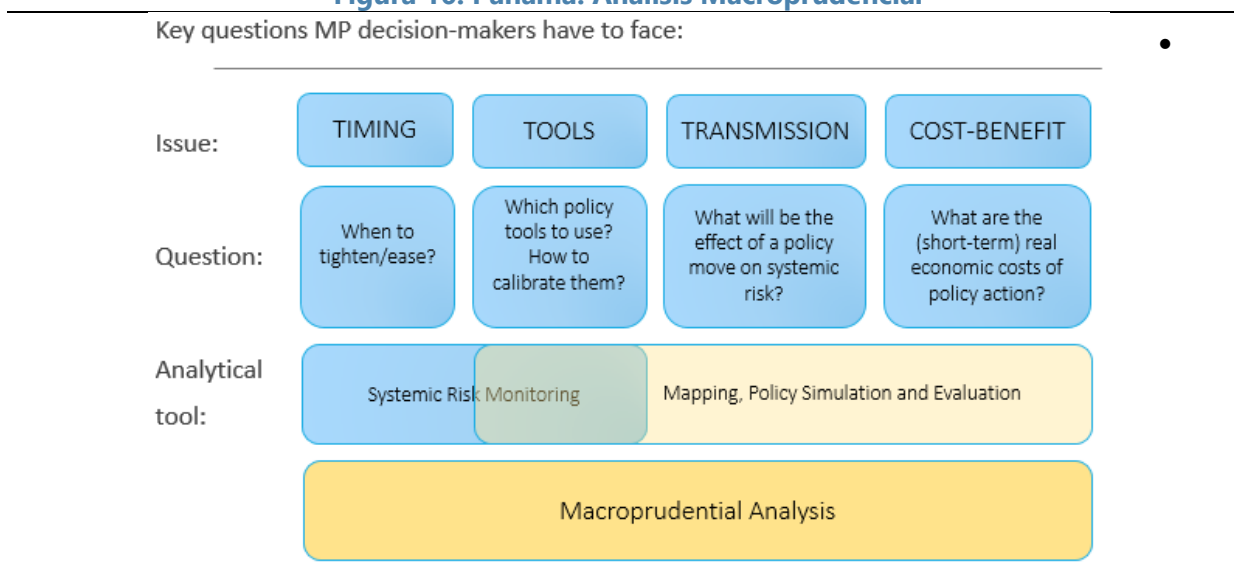
62. La Superintendencia de Bancos debe continuar acumulando experiencia en la evaluación de los efectos de las políticas. Como se recomienda en la TA sobre el Marco de Política Macroprudencial, el análisis macroprudencial va más allá de la vigilancia del riesgo sistémico (Figura 2). La evaluación de políticas, tanto ex post como ex ante (simulación de políticas), proporciona insumos importantes para el proceso de formulación de políticas. En consecuencia, se

⁵¹ La base de datos de la [Encuesta de política macroprudencial del FMI](#) proporciona detalles país por país por instrumento macroprudencial.

⁵² Notas de MCM de [Nier y Olafsson \(2020\)](#) y [Monaghan y Riedweg \(2021\)](#) proporcionan más detalles.

alienta a la Superintendencia de Bancos a evaluar los efectos de las medidas adoptadas, utilizando los principales indicadores especificados en la estrategia, incluidos los efectos secundarios no deseados (por ejemplo, sobre el crecimiento del crédito privado y el crecimiento del PIB real). Tal evaluación ayudaría a la Superintendencia de Bancos a evaluar la posible necesidad de ajustes de política, teniendo en cuenta los comentarios de los participantes del mercado y las experiencias de otros países.⁵³

Figura 16. Panamá: Análisis Macroprudencial



Fuente: Informe de la TA sobre el Marco de Política Macroprudencial

63. La SBP debe publicar los datos del LCR recién implementado. Ya que los bancos han cumplido con el requisito de LCR antes de la fecha límite de finales de 2022, la publicación del indicador LCR en el sitio web de la SBP (además del indicador LLI) y en los Indicadores de solidez financiera del FMI ayudará a construir una serie temporal. Esto aumentará la transparencia y generará confianza pública, ya que demuestra que los bancos panameños están observando un requisito de liquidez reconocido internacionalmente.

⁵³ La [base de datos iMaPP](#) del FMI proporciona información útil para los análisis empíricos. [Alam et al. \(2019\)](#) estudió los efectos y efectos secundarios de las diversas herramientas. [Galati y Mössner \(2018\)](#), [Araújo et al. \(2020\)](#), y [BCBS \(2021\)](#) proporcionan detalles de las encuestas.

Referencias

- Basel Committee on Banking Supervision, 2021, "*Assessing the impact of Basel III: Evidence from macroeconomic models: literature review and simulations*"
- Basel Committee on Banking Supervision, 2014, "*Basel III: The Net Stable Funding Ratio*"
- Basel Committee on Banking Supervision, 2013, "*Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*"
- Basel Committee on Banking Supervision, 2011, "*Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*"
- Basel Committee on Banking Supervision, 2010, "*Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*"
- Basel Committee on Banking Supervision, 2018, "*The capital buffers in Basel III – Executive Summary*", available under https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/b3_capital.htm
- Chow, Julian, 2015, "Stress Testing Corporate Balance Sheets in Emerging Economies."
- International Monetary Fund, 2014a, "*Staff Guidance Note on Macroprudential Policy*", IMF Policy Paper
- International Monetary Fund, 2014b, "*Staff Guidance Note on Macroprudential Policy - Detailed Guidance on Instruments*", IMF Policy Paper
- Marques, Luis *et. al.*, 2019, "The Riskiness of Credit Allocation and Financial Stability."