



CONFIDENCIAL

Solo para uso restringido (no para uso de terceros)

PANAMÁ

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO DE PANAMÁ (FSAP):

Enero, 2024

NOTA TÉCNICA

RED DE SEGURIDAD FINANCIERA, RESOLUCIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS

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 desde enero 17 a febrero 6 de 2023 dirigida por Richard Stobo, FMI y Emile Van Der Does, Banco Mundial, y supervisada por el Departamento de Mercados de Capital, Fondo Monetario Internacional, y la Práctica Global de Finanzas y 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. Se puede encontrar más información sobre el programa FSAP en <http://www.imf.org/external/np/fsap/fssa.aspx>.

Contenido

Glossary	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
I. SCOPE AND METHODOLOGY	9
II. FINANCIAL SECTOR LANDSCAPE	10
III. RELEVANT DEVELOPMENTS SINCE THE 2012 FSAP	12
IV. INSTITUTIONAL FRAMEWORK	13
V. BANK INSOLVENCY AND RESOLUTION FRAMEWORK	16
VI. RECENT EXPERIENCE WITH BANK FAILURES AND CLOSINGS	18
VII. KEY GAPS IN THE PANAMANIAN RESOLUTION FRAMEWORK	19
VIII. CONTINGENCY PLANNING AND CRISIS MANAGEMENT	26
A. Bank Level	26
B. SBP Internal	27
C. Interagency-Domestic and International	27
IX. FINANCIAL SECTOR SAFETY NET	30
BOXES	
1. Overview of SBP Supervisory Tools to Address Risks and Weaknesses	15
2. Fund for Economic Stimulus and Liquidity Program	34
TABLES	
1. Key Recommendations	7
2. Individual Deposits (by number of depositors and share of deposit base)	11
3. Key Remaining Gaps in Draft Legislation	19
APPENDIXES	
I. Current Approach to Bank Resolution: Four Stages of Corrective Actions	36

Glosario

LEY BANCARIA	Decreto Ley 9 de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008, enmendado, y reordenado en Texto Único por el Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008
BNP	Banco Nacional de Panamá
CCSBO	Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras
DIS	Sistema de Seguro de Depósitos
D-SIB	Banco(s) Nacional(es) de Importancia Sistémica
ELA	Asistencia de Liquidez de Urgencia
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
FSB	Consejo de Estabilidad Financiera
IADI	Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPACOOOP	Instituto Panameño de Cooperativas Autónomas
KA	Atributos Esenciales de Resolución Efectiva para Instituciones Financieras
LAC	Capacidad de absorción de pérdidas
LOLR	Prestamista de última instancia
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NCWO	Ningún acreedor peor parado
PONV	Punto de no viabilidad
SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
SSRP	Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá
AT	Asistencia técnica
TBTF	Muy grande para fallar
CTAP	Capacidad total de absorción de pérdidas
NT	Nota técnica

RESUMEN EJECUTIVO¹

En Panamá no se han establecido los pilares institucionales esenciales de una red de seguridad financiera. Si bien los bancos estatales se benefician de una garantía gubernamental explícita, Panamá no posee un marco de seguro de depósitos, un prestamista de última instancia (LOLR) o un mecanismo de asistencia de liquidez de urgencia (LOLR), u otro mecanismo para preservar la estabilidad financiera. Panamá, como una economía totalmente dolarizada sin banco central, enfrenta restricciones en el desarrollo de componentes fundamentales de la red de seguridad financiera que deberá superar.

Se debe establecer un sistema de seguro de depósitos (DIS, por sus siglas en inglés) explícito financiado por la industria como elemento esencial de una red de seguridad efectiva del sector financiero en Panamá. Los DIS deben extender la protección a una clase protegida de depositantes en todos los bancos de licencia general. La adopción de un DIS facilitaría el pago más rápido de reclamaciones de depósito y serviría para facilitar el uso de nuevas herramientas de resolución destinadas a ser adoptadas en Panamá. Las preocupaciones sobre el riesgo moral que surge de adoptar un seguro de depósito pueden abordarse mediante un diseño de DIS efectivo.

En ausencia de un banco central, Panamá debe explorar mecanismos alternativos para implementar un LOLR. La instalación de julio de 2020 establecida para abordar la posible tensión de liquidez en los bancos como resultado de la pandemia es temporal y se accede a través de un banco comercial. Dados los riesgos de estigma muy significativos que surgirían si un banco comercial brindara respaldo de liquidez, esto probablemente requeriría que una autoridad asumiera la función de LOLR.

La Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) es la autoridad de resolución de bancos en Panamá; la SBP se basa en una fuerte supervisión prudencial para evitar quiebras bancarias y eliminar instituciones débiles. La SBP está facultada para tomar acciones administrativas en cuatro etapas de niveles crecientes de intervención: desde la designación de un asesor hasta la designación de un reorganizador o administrador para vender, reorganizar o fusionar el banco, culminando en la liquidación obligatoria del banco. La SBP trabaja en todo momento para evitar la liquidación obligatoria de los bancos, prefiriendo la identificación temprana y la remediación de los bancos en dificultades.

Ha habido pocas liquidaciones obligatorias durante la última década; sin quiebras bancarias durante la pandemia. En los últimos cinco años, ha habido solo tres liquidaciones obligatorias. Las recuperaciones en los procesos de liquidación generalmente han sido adecuadas para pagar las clases preferidas de depositantes. El proceso administrativo puede prolongarse y los pagos a los depositantes y acreedores pueden retrasarse de meses a años.

¹ Esta Nota Técnica (NT) ha sido preparada por Keith A. Ligon, FMI.

El enfoque actual de la resolución bancaria no ha cambiado desde el Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP por sus siglas en inglés) de 2012 y las misiones recientes de asistencia técnica. El marco jurídico que sustenta las acciones correctivas de la SBP, sus poderes generales y el enfoque para manejar la insolvencia bancaria no han cambiado desde la aprobación de la Ley Bancaria en 2008.

Las autoridades panameñas han llevado a cabo una revisión del marco de resolución actual y han determinado que es necesario mejorarlo. La experiencia local de la SBP en la aplicación del régimen legal vigente a los bancos sujetos a resolución bancaria en los años posteriores a 2008 ha identificado la conveniencia y necesidad de reformar el marco jurídico vigente para que existan más herramientas que faciliten, optimicen y agilicen el proceso de resolución bancaria. Las autoridades panameñas han llevado a cabo una revisión del marco actual considerando los estándares internacionales establecidos en los Atributos Esenciales de Resolución Efectiva para Instituciones Financieras del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). Como se establece en detalle en la nota técnica, el marco actual no es compatible con los estándares internacionales en muchos aspectos. La SBP reconoce estas brechas y ha tomado medidas para comenzar a abordarlas.

La SBP redactó un proyecto de ley para fortalecer el marco de resolución bancaria y mejorar el cumplimiento con los estándares internacionales. La legislación tiene por objeto abordar los vacíos identificados y acelerar el proceso de resolución. El proyecto de ley ha sido presentado al Ministro de Economía y Finanzas y sigue bajo deliberación. Si la legislación es aprobada por la Asamblea Nacional, este marco anulará el marco jurídico existente sobre resolución bancaria en Panamá.

La adopción de la legislación de reforma es alentadora y debe acelerarse; se debe revisar la legislación propuesta, llenar los vacíos restantes y abordar los desafíos de implementación. El proyecto de ley de reforma actual debe revisarse intensamente no solo en comparación con los Atributos Esenciales de Resolución Efectiva para Instituciones Financieras (KA), sino también con un enfoque detallado en la implementación de nuevas herramientas de resolución en el contexto de los sistemas bancario, financiero, legal y judicial de Panamá. Las nuevas herramientas de resolución que se adoptarán, tales como el banco puente y los instrumentos de resolución de 'rescate' (bail-in), requieren el establecimiento de mecanismos para recapitalizar y financiar el banco en problema durante la resolución. Las herramientas de resolución requieren la existencia de una capacidad adecuada de absorción de pérdidas (LAC) para que los bancos relevantes funcionen de forma eficaz; y por lo tanto, existe la necesidad de establecer requisitos mínimos para los niveles de capital de absorción de pérdidas. Las herramientas también requieren la capacidad de proporcionar una liquidez adecuada durante el período de resolución; y, por lo tanto, los planes de resolución deberán abordar la capacidad de los bancos para autofinanciarse y también se debe considerar un mecanismo temporal de financiación pública de respaldo. Se deben exigir planes de recuperación a todos los bancos (con requisitos adaptados para los bancos con licencia internacional).

Como parte de las reformas, existe la necesidad de garantizar que los poderes de resolución y mecanismos de coordinación se extiendan adecuadamente a través de conglomerados financieros complejos y grupos bancarios transfronterizos. Los Bancos Nacionales de Importancia

Sistémica (D-SIB) panameños y grupos bancarios regionales tienen estructuras de propiedad, organizacionales y operativas intersectoriales que presentan complejas interconexiones y dependencias financieras y operativas. Las entidades financieras no bancarias están sujetas a distintos marcos normativos y de insolvencia. La autoridad de resolución necesitará facultades adecuadas para garantizar, y la planificación de la resolución debe cubrir, la continuidad de las funciones y servicios críticos de las entidades del grupo, que pueden incluir entidades no bancarias/no financieras, según sea necesario para preservar la estabilidad financiera. Las facultades, funciones y responsabilidades de las autoridades de resolución y los mecanismos de planificación de resolución y coordinación deben estar plenamente establecidos.

Las autoridades deben basarse en los esfuerzos nacionales y regionales actuales y desarrollar sus mecanismos de comunicación y coordinación internos, interinstitucionales y transfronterizos para la resolución bancaria y gestión de crisis. Existen varios mecanismos de intercambio de información a nivel interinstitucional y regional, pero las autoridades deberán desarrollar planes internos de gestión de crisis, desarrollar planes de resolución específicos de la empresa, trabajar para establecer un memorando de entendimiento específico de la institución que establezca la gestión y resolución de crisis. expectativas de intercambio de información y coordinación para los D-SIB y bancos regionales, como mínimo.

Tabla 1. Panamá: Recomendaciones cruciales

#		Párrafo(s)	Autoridad	Cronología
	MARCO INSTITUCIONAL			
1	La SBP debe continuar con el desarrollo de la reforma legislativa para fortalecer el marco de resolución bancaria en Panamá; deben abordarse los principales vacíos restantes. Consulte la Tabla 2.	34-36	SBP	I
2	La SBP debe adaptar cambios estructurales para asegurar la independencia operativa de la autoridad de resolución y su capacidad autónoma para implementar nuevas herramientas de resolución.	53	SBP	CP
	FACULTADES DE RESOLUCIÓN Y PLANIFICACIÓN			
3	Una vez que se hayan implementado herramientas de resolución adecuadas, la SBP debe desarrollar planes de resolución, comenzando con los D-SIB y bancos regionales, y someter los planes a un proceso de evaluación de resolubilidad.	52	SBP	CP
4	La SBP debe garantizar que los bancos mantengan niveles adecuados de capacidad de absorción de pérdidas para respaldar los planes de resolución, incluyendo el establecimiento y cumplimiento de requisitos mínimos de capital de absorción de pérdidas por lo menos para los D-SIB.	44-48	SBP	I
5	La SBP y el MEF debe garantizar que los planes de resolución aborden las necesidades de financiación (respaldados por una fuente de financiación pública temporal efectiva y sujetos a protecciones de riesgo moral adecuadas) necesarias para mantener funciones críticas y llevar a cabo la resolución ordenada de los D-SIB y preservar la estabilidad financiera.	49	SBP y MEF	CP
	PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIAS Y GESTIÓN DE CRISIS			
6	La SBP debe establecer normas prudenciales para que todos los bancos desarrollen planes de recuperación, con normas adaptadas para bancos de licencia internacional.	55	SBP	I
7	La SBP debe establecer un comité interno de gestión de crisis.	56-57	SBP	I
8	La SBP debe trabajar para expandir el papel del CCF para que actúe como un organismo activo de coordinación de crisis entre agencias, o establecer un lugar alternativo.	60-61	SBP	I

9	La SBP debe revisar los MOU de supervisión bilaterales existentes y los modificará según sea necesario para garantizar que aborden completamente la resolución bancaria y gestión de crisis; y pondrá en marcha acuerdos de cooperación e intercambio de información transfronterizos específicos de la institución para los D-SIB y bancos regionales.	62-67	SBP	CP
10	La SBP debe establecer grupos de gestión de crisis o colegios de autoridades de resolución para los D-SIB y bancos regionales.	66	SBP	CP
RED DE SEGURIDAD FINANCIERA				
11	SBP y MEF deben establecer un sistema explícito de seguro de depósitos financiado por la industria una vez se haya logrado suficiente progreso en las reformas de resolución; el DIS debe extender la protección a cierta(s) clase(s) protegida(s) de depositante(s) en todos los bancos de licencia general.	69-73	SBP y MEF	CP
12	La SBP debe revisar sus mecanismos de alerta temprana y considerar la adopción de activadores de intervención temprana y acción correctiva inmediata que tomen en cuenta los planes de recuperación y resolución desarrollados y la ausencia de una función de LOLR (prestador de última instancia), o una fuente de financiamiento público temporal de respaldo.	74	SBP	I
13	La SBP y el MEF deben explorar e implementar mecanismos para establecer una línea de prestador de última instancia proporcionada por una autoridad y no por un banco comercial.	75	SBP y MEF	CP
	Cronología: I – Inmediato: no más de un año; CP – corto plazo: entre uno y tres años; MP – mediano plazo: entre tres y cinco años.			

I. ALCANCE Y METODOLOGÍA

1. Esta NT analiza la remediación temprana, la planificación de recuperación y resolución, el manejo de crisis y los elementos de la red de seguridad financiera del sistema bancario panameño. La NT revisa el marco jurídico e institucional de Panamá, las operaciones y enfoque para hacer frente a las dificultades bancarias de manera ordenada. La NT brinda una descripción general del panorama actual del sector financiero y el marco institucional para la intervención temprana, la resolución y liquidación de bancos, y analiza cualquier desarrollo o cambio de enfoque. La NT revisa los arreglos de las autoridades para la preparación y gestión de crisis, incluidos los mecanismos de coordinación interinstitucional y transfronteriza. La NT analiza la red de seguridad financiera actual de Panamá, especialmente los mecanismos para apoyar la resolución ordenada de las instituciones bancarias.

2. La NT da seguimiento a la respuesta de las autoridades a las recomendaciones realizadas después del FSAP de 2012 y Misiones de Asistencia Técnica (AT) anteriores ². Las recomendaciones anteriores sugirieron múltiples áreas de mejora, que incluyen, entre otras cosas, cambios significativos en el marco legislativo e institucional que se ocupa de la resolución bancaria, mejoras en las medidas de acción correctiva rápidas, herramientas y estrategias de resolución, y la necesidad de establecer elementos cruciales de la red de seguridad financiera, a saber, un marco de garantía de depósitos y un enfoque de financiamiento de resolución.³

3. La NT se nutre de diversos recursos y tiene sus raíces en los estándares internacionales aplicables. La revisión incluyó un análisis de la legislación, políticas y procedimientos pertinentes; y se basó ampliamente en discusiones con las autoridades panameñas. Se realizaron reuniones con diversas dependencias de la Superintendencia de Bancos de Panamá y representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se celebraron debates con actores seleccionados del sector privado. Esta NT no representa una evaluación formal y calificada del cumplimiento de los estándares internacionales aplicables, como los Atributos esenciales de los regímenes de resolución efectivos para instituciones financieras (Atributos fundamentales o KA) o los Principios básicos de la Asociación Internacional de Aseguradoras de Depósitos para regímenes efectivos de seguro de depósitos (Principios básicos de la IADI). No obstante, estos estándares sirven como marco de referencia para la revisión y recomendaciones contenidas en esta Nota.⁴

² Véase, Panamá/Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero (Febrero de 2012) (2012 Fssa); Panamá: Temas Seleccionados (abril de 2020); Panamá/Diseño del Marco de Resolución Bancaria) (mayo de 2018) (inédito); y Panamá/Fortalecimiento del Marco de Resolución Bancaria (noviembre de 2016) (inédito).

³El FSAP, concluido en septiembre de 2011, recomendó desarrollar la capacidad para dar seguimiento a los riesgos sistémicos e introducir una red de seguridad financiera, incluida una facilidad destinada a abordar los déficits temporales de liquidez y un fondo de garantía de depósitos. Véase, FSSA 2012 en la sección IV.

⁴ Véase, Atributos Fundamentales de los Regímenes de Resolución Efectiva para las Instituciones Financieras del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) (octubre de 2014); y Principios Básicos para Sistemas Efectivos de Seguro de Depósitos de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) (noviembre de 2014).

4. El equipo de la misión expresa su agradecimiento a las autoridades panameñas por su excelente cooperación y fuerte apoyo. Esta NT resume los hallazgos de la misión del FSAP realizada durante el período del 17 al 30 de enero de 2023 y las recomendaciones relacionadas. Para respaldar estos hallazgos, los funcionarios panameños y el personal de las agencias pertinentes proporcionaron información oportuna y completa. La SBP dedicó tiempo y recursos significativos a la misión del FSAP. La cooperación, aportes y apoyo de las autoridades facilitaron en gran medida el análisis realizado y son muy apreciados.

II. PANORAMA DEL SECTOR FINANCIERO

5. Las instituciones bancarias dominan el sector financiero de Panamá. Los bancos representan alrededor de 90 por ciento de los activos totales del sistema financiero de Panamá (los activos totales del sistema bancario eran aproximadamente USD 140 mil millones a fines de noviembre de 2022). De las 67 instituciones bancarias reguladas, 42 son bancos de licencia general (dos de los cuales son de propiedad estatal) y quince son bancos de licencia internacional (las diferencias entre las licencias bancarias generales e internacionales se analizan a continuación). Las diez entidades restantes son oficinas de representación de bancos extranjeros.

6. Los bancos de licencia general son los principales actores del sector bancario, mientras que diez bancos de licencia general han sido designados sistémicamente importantes por la SBP. Predominan los bancos de licencia general; la participación de los bancos de licencia general en los activos totales del sistema aumentó durante la última década de 81 por ciento (en 2013) a 88 por ciento (a noviembre de 2022). Los diez bancos principales (que incluyen los dos bancos estatales, seis nacionales y cuatro extranjeros) representan la mayor parte de la actividad total del sector bancario panameño y generan más de dos tercios de los ingresos netos por intereses del sector bancario (70 por ciento) y préstamos (66 por ciento). Estos diez bancos han sido designados como de importancia sistémica por la SBP (D-SIB) empleando varios factores (por ejemplo, tamaño, complejidad, interconexión y sustituibilidad) de conformidad con los estándares internacionales. Los D-SIB panameños son todos bancos de licencia general. Estos D-SIB aún no están sujetos a requisitos prudenciales más estrictos.⁵

7. Los bancos de licencia general e internacional están autorizados a realizar distintas actividades permitidas bajo la ley panameña; se restringen las actividades internas de los bancos con licencia internacional. Los bancos de licencia general se involucran en el complemento completo de actividades y servicios bancarios tradicionales que respaldan la economía y el sistema financiero panameños. Los bancos de licencia general pueden recibir depósitos y otorgar préstamos tanto dentro como fuera de Panamá. Los bancos de licencia internacional no pueden recibir depósitos ni otorgar préstamos a personas o entidades panameñas. Aunque tienen prohibido realizar negocios

⁵ Los D-SIB se examinan con más frecuencia que otros bancos, en ciclos de un año versus ciclos de dos años; y las inspecciones son más intensivas.

bancarios localmente, los bancos de licencia internacional están autorizados por la SBP para colocar depósitos en bancos con licencia general e invertir en valores del gobierno panameño.

8. Los bancos de licencia general se financian principalmente mediante depósitos, mientras que los bancos de licencia internacional se financian principalmente a través de sus grupos matrices relacionados extraterritoriales. El financiamiento total de los bancos de licencia general consiste en un 70 por ciento de depósitos, 16 por ciento de emisión de valores, diez por ciento de capital accionario y tres por ciento de otros pasivos. El perfil de financiamiento de los bancos de licencia general ha ido migrando hacia una mayor dependencia de depósitos nacionales (alejándose de depósitos de fuentes extranjeras). La participación de los bancos de licencia general de los depósitos locales en los depósitos totales ha aumentado significativamente de 60 por ciento en 2013 a 72 por ciento. Las operaciones de los bancos con licencia internacional dependen de su matriz respectiva para financiamiento.

9. Los depósitos nacionales constituyen la mayor parte de los pasivos de depósito de los bancos, junto con participaciones no despreciables de depósitos gubernamentales y extranjeros. La mayoría de los depósitos bancarios de licencia general son nacionales (63 por ciento), mientras que los depósitos no panameños comprenden menos de una cuarta parte de la base de depósitos (23 por ciento). La composición de los depósitos de clientes locales por tipo de cuenta es 50 por ciento depósitos a plazo, 30 por ciento depósitos de ahorro y 20 por ciento depósitos a la vista. Los depósitos del Gobierno en bancos nacionales son significativos.

10. La gran cantidad de depósitos bancarios son pequeños depósitos minoristas de USD 10,000⁶ o menos; pero los grandes depositantes son la principal fuente de financiamiento de los depósitos. El volumen total de depositantes (por cantidad de cuentas) está dominado por depósitos con saldos inferiores a USD 10,000 (94 por ciento de la base de depositantes). Sin embargo, el valor total de depósitos bancarios (por monto del saldo del depósito) está fuertemente dominado por depositantes con saldos superiores a USD 100,000 (75% de los depósitos), aunque dichos depositantes representan solo 1% de la cantidad de depositantes.

Tabla 2. Panamá: Depósitos individuales (por cantidad de depositantes y participación en la base de depósitos)

Rango	TOTAL	Cantidad de cuentas de depósito	% de la Base de Total Depósitos	% del Total de Cuentas
Menos de 10,000	2,495,492,717	5,179,473	6	94
10,000 - 20,000	1,521,029,047	107,151	3	2
20,000 - 50,000	3,216,061,769	100,373	7	2
50,000 - 100,000	3,879,507,581	52,686	9	1

⁶ Panamá utiliza el dólar estadounidense como principal medio de pago en la economía local. La moneda nacional de Panamá (Balboa) se emite en forma de monedas únicamente y sirve como unidad de cuenta. La tasa de cambio se fija en un Balboa por dólar estadounidense.

100,000 - 500,000	11,120,234,132	50,566	25	1
Más de 500,000	22,503,088,230	13,164	50	0
TOTAL	44,735,413,477	5,503,413		

11. El Banco Nacional de Panamá (BNP), un banco estatal comercial, juega un papel único y significativo en el sector bancario panameño. Panamá es una economía totalmente dolarizada y no tiene moneda propia ni Banco Central. El BNP, una institución de propiedad y operación del gobierno, cumple varias funciones importantes en el sistema financiero panameño, lo que lo hace sistémicamente importante. El BNP actúa como depositario de los recursos financieros del Estado, cumpliendo un papel como tesorero del gobierno. El BNP cumple funciones críticas de servicios públicos del mercado financiero, que incluyen compensación, liquidación y procesamiento de pagos. El BNP es un banco corresponsal vital para instituciones más pequeñas.

12. Los grupos bancarios grandes y complejos que operan en Panamá presentan desafíos de resolución únicos. Los bancos panameños más grandes presentan estructuras organizativas y de propiedad complejas. Estos bancos pueden incluir empresas tenedoras de varios niveles, subsidiarias y filiales bancarias y no bancarias, así como subsidiarias y filiales no bancarias y no financieras (entidades comerciales y operativas). Las interconexiones e interdependencias de financiamiento y operativas establecidas entre las entidades jurídicas materiales de dichos grupos deben entenderse plenamente y deben adoptarse estrategias de resolución para garantizar la continuidad de las funciones críticas realizadas dentro o fuera de las entidades financieras reguladas. En esta etapa, la SBP no cuenta con un mapeo de funciones críticas para las diversas entidades legales múltiples contenidas en estos grupos amplios para determinar qué entidades deben mantenerse y respaldarse durante los períodos de tensión financiera para garantizar una resolución ordenada.⁷

III. AVANCES RELEVANTES DESDE EL FSAP DE 2012

13. El enfoque actual de resolución bancaria no ha cambiado desde el FSAP anterior. El marco jurídico que sustenta las acciones correctivas de la SBP, sus poderes generales y el enfoque para manejar la insolvencia bancaria no han cambiado desde la aprobación de la Ley Bancaria en 2008.

14. Las autoridades panameñas han llevado a cabo una revisión del marco de resolución actual y han determinado que es necesario mejorarlo. La experiencia local de la SBP en la aplicación del régimen legal vigente a los bancos sujetos a resolución bancaria en los años posteriores a 2008 ha identificado la conveniencia y necesidad de reformar el marco jurídico vigente para que existan más herramientas que faciliten, optimicen y agilicen el proceso de resolución bancaria. Las autoridades panameñas han emprendido una revisión del marco actual considerando los estándares internacionales establecidos en los Atributos esenciales. Como se establece en detalle a continuación,

⁷ Un flujo de trabajo separado del FSAP está tratando de identificar las interconexiones esenciales para evaluar los canales de transmisión para la tensión y contagio financiero. Una comprensión profunda de estas interconexiones será vital para planificar la resolución.

el marco actual no es compatible con los estándares internacionales en muchos aspectos. La SBP reconoce estas brechas y ha tomado medidas para comenzar a abordarlas.

15. La SBP redactó un proyecto de ley para fortalecer el marco de resolución bancaria y mejorar el cumplimiento con los estándares internacionales. La legislación tiene por objeto abordar los vacíos identificados y acelerar el proceso de resolución. El proyecto de ley ha sido presentado al Ministro de Economía y Finanzas y sigue bajo deliberación. Si la legislación es aprobada por la Asamblea Nacional, este marco anulará el marco jurídico existente sobre resolución bancaria como estipula la Ley Bancaria.

16. La reforma legislativa propuesta es alentadora; sin embargo, quedan bechas materiales que deben abordarse. La legislación de reforma propuesta no aborda áreas esenciales necesarias para una resolución ordenada. En particular, no se aborda el enfoque del financiamiento de resoluciones bancarias tanto para recapitalizar empresas insolventes (p. ej. mediante rescate) como para proporcionar liquidez temporal (empleando un respaldo público viable) (consulte la discusión a continuación sobre el financiamiento en mecanismos de resolución y rescate). Las autoridades deben continuar considerando mejoras al marco de resolución, y las brechas restantes deben analizarse y abordarse. La reforma del régimen de resolución debe avanzar junto con cualquier cambio o mejora de la red de seguridad financiera (como el establecimiento de un DIS).

IV. MARCO INSTITUCIONAL

17. La SBP tiene competencia exclusiva para regular y supervisar a los bancos y tiene facultades para atender los riesgos y debilidades identificados. Se otorga a la Superintendencia la facultad exclusiva de “regular y supervisar a los bancos, el negocio bancario y demás entidades y actividades que le sean asignadas” (Artículo 4, Ley Bancaria). La SBP tiene por objeto y función, entre otros, “salvaguardar la solidez y eficiencia del sistema bancario” e inspeccionar y supervisar a todos los bancos “para comprobar su estabilidad financiera y el cumplimiento de” la Ley Bancaria y sus reglamentos de desarrollo. Las facultades de supervisión de la SBP sobre los bancos para abordar los riesgos o debilidades identificados, y eventualmente liquidar un banco, se establecen en las disposiciones de Acción Correctiva de la Ley Bancaria (véase Ley Bancaria, Capítulo 1, y Título III; Capítulos 15-18, Artículos 124-183).

18. Los poderes de Acción Correctiva establecidos en la Ley Bancaria representan el conjunto de herramientas actuales de resolución en Panamá; aplican solo a los bancos, incluyendo los bancos estatales. La SBP es el único organismo al que se le otorgó la facultad de ejercer el conjunto actual de acciones correctivas y herramientas de resolución aplicables a los bancos panameños. Estas facultades incluyen la autoridad para cerrar o transferir establecimientos bancarios, autorizar la liquidación voluntaria de bancos, ordenar la incautación del control administrativo, obligar la reorganización y ordenar la liquidación obligatoria de bancos (las Acciones Correctivas se analizan más detalladamente a continuación). Estos poderes de supervisión y requisitos prudenciales son aplicables en igualdad de condiciones a todos los bancos, incluidos los estatales (Ley Bancaria; artículos 59-60). Sin embargo, las disposiciones de medidas correctivas de la Ley Bancaria se extienden

únicamente a los bancos, y no a las filiales no bancarias o no financieras que operan dentro de grupos bancarios.

19. Se otorgan a la SBP ciertas facultades específicas para supervisar a las entidades no bancarias y no financieras que operan dentro de grupos bancarios. Se faculta a la SBP para “efectuar la supervisión consolidada de las actividades de todas las entidades no bancarias y no financieras afiliadas o relacionadas con grupos bancarios” (Ley Bancaria; Artículo 63). Con respecto a las filiales no bancarias o no financieras, las facultades de supervisión de la SBP se extienden a la capacidad de exigir a los grupos, incluidas sus sociedades controladoras, que tomen medidas correctivas para “abordar los riesgos materiales del banco o bancos dentro del grupo”. Como se mencionó, las acciones correctivas previstas en la Ley Bancaria no se extienden a dichas entidades, por lo que no está claramente establecida la facultad de ejecución de la SBP en caso de incumplimiento por parte de entidades no bancarias dentro del grupo.

20. Las entidades financieras no bancarias que operan dentro de grupos bancarios son supervisadas por el regulador sectorial y, lo que es más importante para esta NT, son resueltas por el regulador sectorial bajo los auspicios de regímenes de resolución separados. Los bancos comerciales son supervisados por la SBP, las compañías de seguros por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (SSRP o Comisión de Seguros) y las casas de valores, fondos de inversión y de pensiones por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV o Comisión de Valores)⁸. Cada agencia es responsable por separado de administrar el régimen de gestión y resolución de crisis que es único para cada tipo de entidad. Para las entidades de seguros, la SSRP administraría el cierre y liquidación de la entidad. En el caso de corredores de valores o fondos de pensiones, la SMV tomaría el control de la entidad y actuaría para restaurar los activos en custodia. Como resultado, se aplicarían a la insolvencia de entidades financieras y no financieras no bancarias afiliadas, herramientas y autoridades de resolución, reclamos y esquemas de distribución separados.

21. Los bancos pueden tener doble licencia como banco y como “corredor de valores” regulado, y realizar actividades de corretaje minorista dentro del banco. Hay dos instituciones bancarias que actualmente están autorizadas para realizar actividades de valores dentro de la entidad bancaria. Estas operaciones no son una característica generalizada de los bancos panameños y

⁸ La estructura del sistema financiero en Panamá está compuesta por las siguientes instituciones: bancos, sociedades de valores, fondos de pensiones, aseguradoras, cooperativas, sociedades financieras, bancos de desarrollo, sociedades de leasing y asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda.

La Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá es la encargada de regular y supervisar a los emisores, sociedades de inversión, intermediarios y demás participantes del mercado de valores; su marco jurídico está establecido por las leyes: Decreto Ley No. 1 de 8 de julio de 1999, Ley No. 67 de 1 de septiembre de 2011, Ley No. 23 de 27 de abril de 2015 y Ley No. 66 de 9 de diciembre de 2016. A diciembre de 2016, la Bolsa de Valores de Panamá mantiene vigentes ochenta y nueve (89) licencias de corredor de valores, 11.23% de las cuales se clasifican como bancos con licencia de corredor de valores, y 17.98% y 70.79% como corredores de valores. Subsidiarias de valores de bancos y corredores de valores independientes, respectivamente.

La Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá es la encargada de regular la actividad de seguros, reaseguros y aseguradoras cautivas en Panamá; su marco jurídico está establecido por las leyes: Ley de Seguros (No. 12 de 3 de abril de 2012), Ley de Reaseguros (No. 63 de 19 de septiembre de 1996) y Ley de Aseguradoras Cautivas (No. 60 de 29 de julio de 1996).

pueden no representar líneas de negocio importantes. Sin embargo, su presencia complica la resolución bancaria y requiere coordinación y planificación discretas entre la SBP y la SMV como autoridades de resolución. Se debe evitar cualquier expansión de la cantidad de tales entidades con licencia combinada o doble; además, la SBP debe establecer y acordar con los bancos de doble licencia existentes un camino hacia la separación, quizás durante un período de tres a cinco años.

22. El Ministerio de Economía y Finanzas no tiene un papel formal en la supervisión o resolución bancaria, pero estaría obligado a apoyar la resolución de los bancos estatales. El MEF no tiene funciones, autoridades o poderes formales para llevar a cabo acciones correctivas y resolver bancos insolventes. Sin embargo, dada la presencia de garantías estatales integrales y legisladas para todos los pasivos de los dos grandes bancos estatales, el MEF retiene una exposición contingente para brindar apoyo de capital y financiamiento a estos bancos y, como resultado, jugaría un papel crucial en su resolución.

23. La SBP depende de una fuerte supervisión prudencial para evitar quiebras bancarias y eliminar instituciones débiles del sistema. La SBP posee una gama de herramientas de ejecución de supervisión que puede usar para abordar las debilidades bancarias. Estos poderes incluyen la capacidad de exigir aumento de capital, mejorar la liquidez, vender o desinvertir negocios o activos, y reestructurar las operaciones de los bancos (ver Cuadro 1). Como apoyo para la remediación temprana, la SBP opera un Sistema de Alerta Temprana (SIAT) que recopila una amplia gama de datos para generar varias métricas que rastrean las condiciones financieras de los bancos (por ejemplo, capital, liquidez, crédito, calidad de activos, y otros indicadores cruciales)⁹. Estos datos se emplean para establecer niveles de activación que se establecen para cada banco en función de su modelo comercial, exposición al riesgo y fortaleza o debilidad de la gestión de riesgos. La SBP usa este sistema de alerta temprana para brindar atención inmediata a problemas de supervisión existentes o emergentes. En los casos en que la administración del banco no pueda abordar las debilidades identificadas a satisfacción o directivas de la SBP, la SBP buscará una remediación rápida y, si las condiciones continúan deteriorándose, buscará la liquidación o cierre voluntario del banco.

Recuadro 1. Descripción general de las herramientas de supervisión de la SBP para abordar riesgos y debilidades

A continuación, se detallan las herramientas de cumplimiento en las que se basa la SBP para abordar los temas de supervisión bancaria abierta. Estos se sustentan en lo dispuesto en el Título 111 de la Ley Bancaria; Capítulo 15-18, Artículos 124-183. Esto no debe considerarse una lista exhaustiva; las medidas pertinentes seleccionadas se exponen a continuación.

- La remoción y sustitución de uno o más directores, dignatarios, gerentes, ejecutivos, administradores, agentes o similares, si se determina que dichas personas han demostrado ser incapaces de desempeñar sus funciones de acuerdo con los requisitos de idoneidad generalmente aceptados o su reputación afecta negativamente al banco.

⁹ El alcance de esta NT no se extiende a una revisión o evaluación completa de las herramientas o enfoque de aplicación de la supervisión de la SBP aplicados para hacer cumplir las normas de seguridad y solidez en los bancos. Consulte el Informe de evaluación detallada de los Principios Básicos de Basilea publicado por separado para obtener más información sobre estos aspectos.

- Designación de un representante propuesto por la Superintendencia de Bancos con derecho a asistir - con voz pero sin voto- a las reuniones del órgano de administración, a la asamblea general de accionistas y/o a sus respectivos comités, con las mismas facultades de acceso a información que la ley y el pacto social dispongan para sus miembros.
- Designación de uno o más asesores.
- Nuevas aportaciones de capital por parte de los actuales o nuevos accionistas.
- Constitución de reservas o provisiones para cubrir pasivos, siempre de acuerdo con la normativa vigente.
- Reducción de costos y gastos operativos.
- Cambios en la estrategia comercial, incluidos cambios en las líneas comerciales, servicios o clientes.
- Cambios en la estructura legal u operativa.
- Venta, desinversión o titularización de determinados activos.
- Mejoras en los sistemas de gobierno corporativo, control interno y/o gestión de riesgos.
- Prohibir, condicionar o suspender la distribución de dividendos y retribución variable.
- Presentación periódica de informes sobre la implementación y eficacia de las medidas correctoras.
- Suspensión de la celebración de nuevas operaciones de crédito con garantía de depósito en el mismo banco.
- Provisiones con cargo a la cuenta de capital primaria y secundaria.
- Requerir auditorías externas o cambio de auditores.

Descripción general de las herramientas de aplicación de la SBP

V. MARCO DE INSOLVENCIA Y RESOLUCIÓN BANCARIA

24. El enfoque actual de resolución bancaria implica un proceso administrativo que se lleva a cabo bajo la autoridad y control de la SBP. Bajo la Ley Bancaria (Capítulos 15-18), se identifican varias etapas de “acciones correctivas” bancarias mediante las cuales se autoriza a la Superintendencia a realizar niveles crecientes de intervención. Estas acciones correctivas abarcan el conjunto de herramientas de resolución bancaria existente en Panamá.

25. La intensidad de la intervención de la SBP aumenta en cuatro niveles de acciones correctivas. Las acciones correctivas van desde la designación de un asesor para determinar las acciones de remediación, hasta el ejercicio del control administrativo del banco, hasta requerir su reorganización, venta o fusión, y culmina con la orden por parte del Superintendente de liquidación obligatoria del banco (según las circunstancias lo ameriten). Estas fases de intervención no necesitan proceder en secuencia; se puede adoptar cualquier herramienta en cualquier momento si se cumplen los requisitos legales. En la práctica, sin embargo, la liquidación suele seguir un período de esfuerzos de remediación enfocados, que incluyen el nombramiento de un administrador para reorganizar, vender o fusionar el banco (ver discusión a continuación).

26. La primera etapa, que rara vez se emplea, es la designación de un asesor para abordar la debilidad financiera. El asesor revisa el banco, evalúa las debilidades financieras y operativas y hace sus recomendaciones al Superintendente y al banco, y el banco presenta un cronograma para completar la remediación. Es probable que la designación de un asesor de este tipo para un banco abierto sea desestabilizadora, ya que genera inquietudes sobre la viabilidad de la institución y puede dar lugar a corridas de los depositantes que provoquen estrés de liquidez e insolvencia.

27. En etapas posteriores, el Superintendente puede tomar control operativo del banco para preservar “los mejores intereses de los depositantes y acreedores de un banco” y reorganizar el banco en dificultades. A un administrador designado se le pueden otorgar amplios poderes según lo considere necesario la SBP; pero éstos no están especificados en la ley. Además, y nuevamente para proteger los intereses de los depositantes, y de los acreedores, se otorga a la SBP la facultad de reorganizar el banco, con la opción de designar un reorganizador con facultades expresas para fusionar o vender el banco, o algunos de sus activos. Esta intervención le permite al administrador congelar ciertos pagos para controlar la salida de fondos, pero puede persistir el potencial de corridas de depósitos y retiros de financiamiento del mercado. Los nuevos depositantes recibirían cierta protección (consulte el párrafo 29), pero la presión para rescatar a los depositantes existentes puede aumentar. En última instancia, el reorganizador se encarga de recomendar si obligar al banco a la liquidación.

28. Adicionalmente, la SBP podrá ordenar la liquidación obligatoria del banco. Si la SBP considera que es necesaria la liquidación obligatoria del banco, se designa un síndico que se espera que liquide los activos del banco y satisfaga las deudas existentes. Para cerrar el procedimiento de liquidación, se eleva un informe final a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para efectos de adjudicación final. El Apéndice A describe las cuatro etapas de la acción correctiva en detalle.

29. Tras la liquidación obligatoria, se deben pagar ciertas clases de depositantes protegidos dentro de los quince días posteriores a la orden de liquidación obligatoria, si hay fondos disponibles. Los depósitos de menos de USD 10,000 deben pagarse dentro de un plazo designado de quince días a partir de la orden de liquidación obligatoria utilizando los activos líquidos disponibles. Los depósitos a pagar dentro de este plazo son los que tienen primera y segunda prioridad en la jerarquía de reclamaciones de liquidación; estos son los siguientes: (1) Depósitos nuevos tomados durante el período de reorganización, y (2) Depósitos por USD 10,000 o menos.¹⁰

30. Las decisiones adoptadas por la SBP pueden ser impugnadas ante los tribunales y las decisiones administrativas de la SBP pueden ser revocadas. La Ley Bancaria establece que las

¹⁰El ARTÍCULO 161 sobre PAGO DE DEPÓSITOS PRIMARIOS Y OTRAS OBLIGACIONES dispone: “Para mantener la confianza en el sistema bancario, el síndico o junta de liquidación pagará todos los depósitos y demás obligaciones a que se refieren los incisos 1 y 2 del artículo 167 de este Decreto Ley dentro de los quince días siguientes a la fecha en que la resolución que ordena la liquidación entra en vigor. Estos pagos se harán de acuerdo con la información de los libros del banco, utilizando los activos líquidos disponibles hasta agotarlos.” Conforme a esta disposición, “si hubiere dos o más depósitos de esta categoría pertenecientes a una misma persona, solo se pagará el más grande de ellos, hasta la suma de diez mil Balboas. Este monto podrá ser modificado por la Superintendencia.” El artículo 167 de la Ley Bancaria establece el ORDEN DE PRIORIDAD para el pago de obligaciones del banco en quiebra.

acciones del Superintendente tienen presunción de legalidad (artículo 20) y el Superintendente, la Junta Directiva y el personal de la SBP tienen derecho al pago de todas las costas y gastos legales necesarios para su defensa en caso de litigio. (Artículo 21.) En cada etapa de las acciones correctivas se podrán interponer recursos para apelar las decisiones de la SBP. La revisión judicial se limita a impugnaciones del debido proceso u otro abuso de los poderes regulatorios. Los tribunales conservan la capacidad de revertir o anular la decisión de la SBP, lo que genera incertidumbre y falta de firmeza en la realización de operaciones de resolución. Aunque la SBP ha tenido éxito en la defensa de sus acciones en los procedimientos judiciales hasta la fecha, el proyecto de ley de reforma debe asegurar que la reparación judicial se limite únicamente a daños monetarios.

VI. EXPERIENCIA RECIENTE CON QUIEBRAS Y CIERRES BANCARIOS

31. La SBP trabaja para evitar la liquidación forzosa de bancos; prefiriendo buscar la venta consensuada, fusión o liquidación voluntaria del banco en problemas. Basándose en la solidez de la vigilancia y supervisión prudencial de la SBP, un banco en problemas estará sujeto a un control más estricto. Cuando a juicio de la SBP las operaciones del banco no son viables, pero retiene recursos suficientes para la liquidación voluntaria, se le invita a iniciar un proceso de liquidación voluntaria. Para efectos de este proceso, la entidad es seguida de cerca para asegurar que puede honrar sus deudas y lograr una salida ordenada del sistema (véase el Capítulo XIV de la Ley Bancaria). Dado este enfoque, la mayoría de los bancos en dificultades no avanzarán a la etapa de liquidación obligatoria, sino que realizarán una salida forzada o concertada del mercado panameño.

32. En los últimos cinco años, ha habido sólo tres liquidaciones obligatorias de bancos en Panamá; ningún banco quebró durante la pandemia de COVID-19. Cada una de estas tres liquidaciones bancarias¹¹ siguió al menos un uso previo de acciones correctivas autorizadas por la SBP. Es decir, la liquidación obligatoria fue precedida por el nombramiento de un asesor y/o el nombramiento de un administrador para tomar control de las operaciones del banco (o ambos) en cada caso. Se espera la recuperación total de todos los acreedores en dos de las tres liquidaciones. En los últimos 18 años, ha habido sólo cinco casos de liquidación obligatoria.

33. Si bien las recuperaciones son generalmente adecuadas para pagar las clases preferidas de depositantes, los depositantes no tienen acceso rápido a sus fondos, con retrasos que van desde meses hasta años. Dada la falta de un seguro de depósito o de un fondo de resolución, los derechos de depósito solo pueden satisfacerse con los activos líquidos disponibles. Como se indicó anteriormente, el pago de ciertas clases de depósitos es obligatorio dentro de los quince días posteriores a la orden de liquidación obligatoria. Sin embargo, debido a que la liquidación forzosa

¹¹ Las liquidaciones son ALLBANK, CORP. (mediante Resolución SBP-0205-2019 de 8 de noviembre de 2019); FPB BANK, INC. (mediante Resolución SBP-0057-2017 de 7 de abril de 2017); y Banca Privada D'Andorra (Panamá), S.A. (mediante Resolución SBP-0015-2017 de 27 de enero de 2017).

generalmente está precedida por intervenciones administrativas que implican la incautación del banco y el cierre del acceso a las cuentas de depósito, el proceso puede demorar varios meses o más.

VII. BRECHAS PRINCIPALES EN EL MARCO DE RESOLUCIÓN PANAMEÑO

34. Hay reconocimiento de que existen brechas importantes en el marco actual de resolución bancaria. La SBP reconoce que las herramientas actuales de acciones correctivas no son totalmente coherentes con los estándares internacionales. Estas brechas fundamentales se analizan en los siguientes párrafos.

35. El proyecto de ley de reforma aborda muchas brechas identificadas en el régimen actual, y la SBP reconoce que queda mucho por hacer. Con el aporte de misiones de asistencia técnica anteriores del Fondo Monetario Internacional y más recientemente el trabajo colaborativo y la consulta con socios regionales, se están realizando mejoras en el régimen de resolución en la SBP. Se reconoce que el proyecto de ley de reforma actual llena muchos vacíos, pero es necesaria una revisión adicional profunda.

36. El proyecto de ley de reforma actual debe revisarse intensamente no solo en comparación con las KA, sino también con un enfoque detallado en la implementación de nuevas herramientas de resolución en el contexto de los sistemas bancario, financiero, legal y judicial de Panamá. Esta NT busca resaltar estas importantes brechas restantes, y se justifica una revisión integral y detallada por parte de los funcionarios de la SBP a medida que avanza el proyecto de ley. La Tabla 3 (a continuación) resume las áreas esenciales identificadas durante la misión.

Tabla 3. Panamá: Brechas fundamentales restantes en el proyecto de ley¹²

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • La meta de mantener la estabilidad financiera debe establecerse claramente como un objetivo estatutario. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Las funciones y responsabilidades de una autoridad de resolución principal, y de las autoridades de resolución hermanas, deben describirse claramente. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Las facultades de la autoridad de resolución deben extenderse claramente a las sociedades de cartera y a las afiliadas según sea necesario para garantizar la continuidad de las funciones y servicios críticos de las entidades del grupo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Deben establecerse claramente la naturaleza y alcance de la recopilación de información de las entidades que operan dentro de un grupo de resolución. |

¹² Se debe volver a enfatizar que es probable que surjan brechas adicionales en el marco legal luego de un estudio integral que analice la implementación de mecanismos de compra y asunción, banco puente y rescate en Panamá.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Deben revisarse y aclararse las disposiciones sobre el poder de hacer cumplir, repudiar o transferir contratos, incluyendo disposiciones especiales que aborden la suspensión temporal de disposiciones de incumplimiento, transferencia y ejecución de ciertos contratos financieros. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Debe aclararse la posibilidad de presentar impugnaciones judiciales para no permitir la revocación de acciones y decisiones de la autoridad de resolución; restringiendo la reparación judicial a daños monetarios. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Debe haber disposiciones para abordar las brechas en los esquemas de redes de seguridad financiera (DIS, LOLR) discutidas en la Sección IX. |

37. La meta de mantener la estabilidad financiera debe establecerse explícitamente como el objetivo primario estatutario de la SBP. La Ley Bancaria permite que la promoción del centro bancario internacional, es decir, el negocio bancario, se valore igualmente con las preocupaciones de seguridad y solidez.¹³ Los objetivos y funciones estatutarios de la autoridad de resolución deben buscar claramente la estabilidad financiera y garantizar la continuidad de los servicios financieros de importancia sistémica y las funciones de pago, compensación y liquidación.¹⁴

38. Las funciones y responsabilidades de una autoridad de resolución principal, y de las autoridades de resolución hermanas, deben describirse claramente. Dada la participación de múltiples agencias reguladoras como autoridad de resolución sobre entidades importantes dentro de conglomerados financieros y grupos bancarios, se debe designar una autoridad de resolución líder para coordinar las acciones de resolución. Las funciones y responsabilidades de las diversas autoridades de resolución en Panamá deben estar claramente definidas y coordinadas.¹⁵

39. Las facultades de la autoridad de resolución deben extenderse a las sociedades de cartera y a las entidades afiliadas dentro de un grupo bancario según sea necesario para preservar la continuidad de las funciones y servicios críticos de las entidades del grupo. Bajo el marco actual, las facultades de la SBP se extienden únicamente al banco. La estructura de los D-SIB y bancos regionales en Panamá refleja conglomerados financieros con filiales financieras, no financieras

¹³ARTÍCULO 5. OBJETIVOS DE LA SUPERINTENDENCIA. Los objetivos de la Superintendencia son:

1. Velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario.
2. Fortalecer y propiciar condiciones favorables para el desarrollo de la República de Panamá como centro financiero internacional.
3. Fomentar la confianza pública en el sistema bancario.
4. Salvaguardar el equilibrio jurídico entre el sistema bancario y sus clientes.

¹⁴ Tenga en cuenta que los requisitos detallados relacionados con los estándares internacionales relacionados con el respaldo legal apropiado para el ejercicio del poder de supervisión de la SBP se revisan y discuten más a fondo como un aspecto de la evaluación del BCP. Consulte BCP 2.

¹⁵ Si se estableciera una agencia de seguro de depósitos, se debe considerar si la agencia de seguro de depósitos jugaría un papel en la resolución de bancos asegurados, y en qué medida, incluso sirviendo como autoridad de resolución.

y, en ocasiones, comerciales, con sociedades controladoras o filiales nacionales y extranjeras. El alcance de la autoridad de resolución debe extenderse claramente a (i) sociedades controladoras de bancos y grupos bancarios panameños, (ii) entidades operativas no reguladas y financieras no bancarias afiliadas que operan dentro de un grupo o conglomerado financiero (que son significativas para el negocio del grupo o conglomerado) como sea necesario para preservar la continuidad de funciones y servicios esenciales; y (iii) sucursales de empresas extranjeras.

40. Deben establecerse claramente la naturaleza y alcance de la recopilación de información de las entidades que operan dentro de un grupo de resolución. Si bien existe una amplia autoridad para obtener información de las filiales dentro de un grupo consolidado, el marco actual no establece claramente qué información debe ser accesible para la SBP como autoridad de resolución de entidades operativas no reguladas y financieras no bancarias, incluidas las sociedades controladoras. La SBP debe tener acceso sin trabas a las entidades relevantes que sean importantes para la planificación de la resolución y la preparación e implementación de medidas de resolución. Los tipos de información necesaria para la resolución pueden diferir y probablemente diferirán de la requerida para la supervisión bancaria en curso.

41. El desencadenamiento de la resolución debe estar ligado a una norma de viabilidad que asegure una intervención temprana antes que se agote del capital. El marco actual para resolver bancos en dificultades no define un "punto de inviabilidad" (PONV, siglas en inglés) o cuándo se determina que el banco está: "fallando o que es probable que falle". Como se describió anteriormente, las disposiciones de acción correctiva establecen ciertas etapas de intervención para abordar los bancos en dificultades. Sin embargo, no está claro en qué punto bajo el marco vigente se determina que el banco no es viable.¹⁶ El proyecto de ley de reforma define PONV y busca vincular claramente la intervención cuando una empresa ya no es viable o es probable que ya no sea viable y no tiene una perspectiva razonable de serlo. El marco revisado define el concepto de inviabilidad (artículo 10) y respalda la intervención de la SBP y la aplicación de herramientas de resolución en un momento antes de que todo el patrimonio haya desaparecido por completo (un punto en el que puede no existir la insolvencia del libro, sin embargo, se 'espera razonablemente' que el banco en dificultades sea inviable en los próximos seis meses). Estas importantes disposiciones PONV en el proyecto de ley deben conservarse para garantizar la compatibilidad con las KA.

42. El marco debe incorporar una gama completa de herramientas y facultades de resolución. El marco actual presenta brechas significativas en las herramientas de resolución disponibles. Muchas de estas brechas se abordan en el proyecto de ley de reforma. Estas incluyen, pero no se limitan a, poderes para hacer lo siguiente:

¹⁶ A los efectos de determinar si es probable que un banco entre en un proceso de liquidación, según la práctica actual, el banco generalmente ha pasado por un proceso de supervisión mejorada, con una calificación de supervisión débil (calificación GREN de 4 con tendencia negativa o calificación GREN de 5 con tendencia negativa). Aún así, algunos bancos han estado sujetos a acciones e intervenciones de urgencia, como cuando un banco es incluido en la lista de la OFAC y se detienen los flujos de fondos, lo que hace que las operaciones sean inviables, y desencadenaría de inmediato el proceso de toma de control bajo la Ley Bancaria.

- Establecer una institución puente temporal para hacerse cargo y continuar operando ciertas funciones críticas y operaciones viables de un banco en quiebra;
- Facultades para llevar a cabo rescates dentro de la resolución para restaurar la condición financiera del banco y lograr continuidad de las funciones esenciales;
- Acceder a fondos temporales para apoyar la continuidad de funciones críticas en la resolución;
- Asegurar la continuidad de servicios y funciones esenciales exigiendo a otras sociedades del mismo grupo que continúen prestando servicios esenciales a la entidad en resolución;
- Requerir cambios en los arreglos operativos o estructura de los bancos según sea necesario para eliminar los obstáculos a la resolución;
- Suspender temporalmente el ejercicio de los derechos de rescisión anticipada que, de lo contrario, podrían activarse al entrar una empresa en resolución o en relación con el uso de los poderes de resolución;
- Realizar operaciones de compra y asunción (P&A); permitir la pronta transferencia de parte o todos los activos y pasivos del banco en quiebra a una institución adquirente;
- Efectuar el cierre y liquidación ordenada (wind-down) de todo o parte de un banco en quiebra con el pago o transferencia oportuna de los depósitos asegurados;¹⁷
- Los poderes deben estar circunscritos por limitaciones apropiadas, tales como una norma de 'ningún acreedor peor parado' (NCWO, siglas en inglés); requisitos para agotar primero los recursos internos de los bancos y buscar la recuperación de fondos del gobierno del banco, sus acreedores o la industria en general.

43. La implementación de nuevas transacciones de resolución contempladas en el proyecto de reforma (por ejemplo, transacciones de compra y asunción y/o transferencia de seguro de depósito) dependerá de la existencia de una capacidad para fondear rápidamente los pasivos de depósito en la resolución. Estas herramientas de resolución dependen de la capacidad de transferir grupos selectos de activos y pasivos a una institución adquirente (o agente) que satisfará rápidamente los reclamos de depósito y/u otorgará acceso a fondos de los depositantes. Estas transacciones están respaldadas por la presencia de un recurso de seguro de depósito de capital privado (o equivalente). La presencia de cobertura de seguro de depósitos deberá coordinarse con el enfoque de recapitalización adoptado para el recate.¹⁸ La necesidad de establecer un DIS en Panamá es un componente fundamental de una red de seguridad financiera efectiva y se analiza a continuación.

44. Una nueva operación de resolución contemplada en el proyecto de reforma es la capacidad de ejecutar una resolución de rescate, es decir, la facultad otorgada a la autoridad de resolución para imponer pérdidas a los acreedores y amortizar o convertir sus créditos en capital. Tales facultades pueden ser un medio eficaz para llevar a cabo la resolución ordenada de empresas sistémicamente importantes cuyas funciones críticas deben mantenerse para respaldar la

¹⁷Consulte la recomendación para desarrollar un sistema de seguro de depósitos, en la Sección IX a continuación.

¹⁸ Véase SEGURO DE DEPÓSITO Y RESCATE INTERNO: PROBLEMAS Y DESAFÍOS - Trabajo de investigación - (Borrador para consulta pública); Preparado por el Comité del Consejo de Investigación y Principios Básicos; IADI.

estabilidad financiera sin recurrir a los fondos de los contribuyentes. Sin embargo, implementar un marco de rescate presenta un alto grado de complejidad técnica.

45. El mecanismo de rescate presenta múltiples desafíos de implementación que deberán abordarse; es posible que se requieran cambios adicionales a la ley panameña. “Rescate interno durante la resolución” es una operación de resolución especialmente compleja que emplea facultades para amortizar capital, derechos de acreedores no garantizados y no asegurados en la medida necesaria para absorber pérdidas; y convertir en acciones todos o parte de los créditos de acreedores no garantizados y no asegurados de una manera que respete la jerarquía de los créditos en liquidación. La amortización y conversión de instrumentos de absorción de pérdidas (p. ej., “bonos de rescate”) y otras deudas en valores facilita la recapitalización de la institución en quiebra financiada por los acreedores. Es una importante herramienta de resolución que se agrega al conjunto de herramientas de la SBP, ya que permite una resolución ordenada que minimiza el impacto en la estabilidad financiera y asegura la continuidad de las funciones críticas, sin exponer a los contribuyentes a pérdidas. Hay muchos desafíos para implementar un mecanismo de rescate interno.¹⁹ Una base vital para el rescate, así como para otras herramientas de resolución, es la necesidad de que los bancos mantengan niveles adecuados de LAC (deuda).

46. Para ser efectivamente resolubles, los bancos deberán mantener niveles adecuados de LAC para respaldar la recapitalización, para lo cual se deben establecer normas de LAC. Los bancos necesitarán mantener niveles adecuados de deuda y LAC “recuperables” para recapitalizar adecuadamente un banco en una resolución de rescate interno, o que puedan quedar atrás enfrentando pérdidas en una compra y asunción. Deberán establecerse niveles mínimos de LAC como condición previa para un mecanismo efectivo de resolución de rescate interno. Ciertos grandes bancos entrevistados durante la misión actualmente emiten instrumentos de deuda subordinada que podrían ser pilares para un mayor progreso. Estos aspectos deben tomarse en cuenta a medida que las autoridades avanzan en la adopción de la nueva legislación y herramientas de resolución.²⁰

47. La implementación del nuevo banco puente y los mecanismos de rescate interno requieren el establecimiento de una fuente efectiva de liquidez para financiar las operaciones críticas de las entidades operativas importantes del banco durante la resolución. Al realizar una transacción de banco puente o efectuar el rescate de bancos sistémicamente importantes en resolución, existe la necesidad no solo de recapitalizar la empresa, sino también de garantizar el

¹⁹ Poner en funcionamiento el rescate presenta múltiples desafíos complejos que deben ser considerados y abordados. Los problemas que se enfrentarán serán exclusivos del sistema financiero panameño, sus operaciones y las herramientas de resolución que eventualmente se adopten. Por ejemplo, las modalidades de rescate interno y recapitalización, como la posible suspensión de la negociación y exclusión de negociación de valores de empresas rescatadas; es necesario abordar la posible reincorporación y restauración de negociación de valores nuevos y existentes como parte del proceso de rescate interno. Véase, DOCUMENTO DE PRÁCTICAS DE EJECUCIÓN DE RESCATE INTERNO; FSB (diciembre de 2021); PRINCIPIOS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL RESCATE INTERNO; FSB (junio de 2018); y PRINCIPIOS SOBRE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE PÉRDIDAS Y RECAPITALIZACIÓN DE G-SIBS EN LA RESOLUCIÓN - HOJA DE TÉRMINOS DE LA CAPACIDAD TOTAL DE ABSORCIÓN DE PÉRDIDAS (CTAP); FSB (noviembre de 2015).

²⁰ PRINCIPIOS SOBRE EJECUCIÓN DEL RESCATE INTERNO; FSB; noviembre de 2017) y PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LA CAPACIDAD INTERNA TOTAL DE ABSORCIÓN DE PÉRDIDAS DE G-SIB (“CTAP INTERNO”) (FSB; julio de 2017).

financiamiento continuo de operaciones críticas. Una resolución ordenada de instituciones bancarias grandes y complejas, como los D-SIB panameños y los bancos regionales, requerirá el establecimiento de planes de resolución que identifiquen enfoques implementables para financiar el banco (y el grupo bancario) durante su resolución.

48. Los planes de resolución deberán demostrar que los bancos pueden mantener medios viables para autofinanciarse durante la resolución. Los planes deben establecer que la empresa puede mantener o tener acceso a suficiente liquidez para satisfacer sus necesidades de financiamiento y permanecer solvente durante la resolución. Durante las tensiones financieras, es probable que las entidades operativas del banco sufran graves salidas de liquidez, incluidos mayores retiros de depósitos, retiros de compromisos de préstamos y falta de acceso a los mercados de financiamiento interbancario. Las entidades operativas importantes del banco deben ser capaces de mantener suficiente liquidez (o la liquidez debe estar fácilmente disponible) para que puedan continuar cumpliendo con sus obligaciones a su vencimiento y satisfacer cualquier requisito de mercado impuesto por las contrapartes.²¹ La necesidad de un plan de financiamiento de resolución es especialmente aguda para la resolución ordenada de D-SIB panameños y bancos regionales complejos que podrían resolverse mediante el uso de transacciones de bancos puentes o de rescate. El nuevo marco deberá requerir planes de resolución que aborden elementos de financiamiento con métricas, activadores, seguimiento y capacidad de financiamiento adecuados.

49. Una fuente pública temporal de financiamiento necesario para mantener las funciones esenciales debe estar disponible para garantizar una resolución ordenada y preservar la estabilidad financiera. Los planes de resolución, y las normas y requisitos de liquidez relacionados, pueden respaldar la capacidad de un banco individual para garantizar que haya liquidez adecuada disponible (o de fácil acceso) durante la resolución. Sin embargo, existe la posibilidad de que una crisis de liquidez de carácter sistémico en todo el sistema bancario pueda amenazar la estabilidad financiera. Un respaldo de financiamiento temporal oficial proporcionaría un respaldo de urgencia y se agregaría a la red de seguridad financiera al abordar los riesgos de liquidez sistémicos o catastróficos que no se abordan en los planes de resolución individuales del banco.

50. La provisión de fondos públicos temporales debe estar sujeta a importantes limitaciones y protecciones. La primera confianza debe estar en los propios recursos internos del banco. Cualquier provisión de financiamiento público temporal debe estar sujeta a la determinación de que el financiamiento es necesario para fomentar la estabilidad financiera y que las fuentes privadas de financiamiento se han agotado. Cualquier pérdida de financiamiento o exposición debe

²¹ Por ejemplo, los planes de resolución de EE. UU. deben demostrar que el banco puede resolverse durante un procedimiento de quiebra sin depender del apoyo del gobierno o de los contribuyentes. Se han desarrollado dos marcos para el cálculo de los recursos y necesidades de liquidez. Las Agencias se refieren a estos marcos como Resolución, Liquidez, Adecuación y Posicionamiento, o RLAP, y Resolución, Liquidez, Necesidad de Ejecución, o RLEN (siglas en inglés). RLAP es un marco para estimar y mantener suficiente liquidez en entidades operativas importantes e impacta la decisión sobre cómo el banco posiciona los recursos de liquidez durante operaciones habituales y en previsión de necesidades de liquidez durante eventos de tensión, incluida la resolución. RLEN proyecta las necesidades de liquidez de las entidades operativas materiales después de la resolución (es decir, declaración de quiebra). RLEN estima la liquidez necesaria y los requisitos máximos de financiamiento a lo largo de la implementación de la estrategia de resolución.

ser sostenida por los accionistas y acreedores no garantizados y no asegurados / no garantizados (sujeta a los principios de "ningún acreedor peor parado"), con la recuperación de cualquier anticipo de la industria a través de evaluaciones ex-post, prima de seguro o mecanismo similar.²²

51. La ley de reforma debe aclarar el poder de la autoridad de resolución para hacer cumplir, repudiar o transferir contratos, incluidas disposiciones especiales que aborden la suspensión temporal de las disposiciones de incumplimiento de ciertos contratos financieros. El proyecto de ley de reforma es vago con respecto al poder crítico de la autoridad de resolución para continuar haciendo cumplir contratos (entre las entidades operativas importantes), repudiar contratos onerosos y con respecto a si los derivados u otros contratos financieros especiales deben recibir derechos para rescindir, sujetos a disposiciones de suspensión temporal que estarían previstas en la ley. Estas disposiciones del proyecto de ley de reforma requieren una revisión profunda adicional para garantizar que la reforma panameña sea coherente con los estándares internacionales y, lo que es más importante, cumpla con las expectativas del mercado con respecto a la terminación, ejecución o transferibilidad de ciertos contratos financieros. Es probable que sea necesario modificar los términos de los contratos para las transacciones de derivados de los bancos locales para que sean coherentes con los protocolos internacionales actuales.²³

52. Una vez que se hayan implementado herramientas de resolución adecuadas, la SBP debe desarrollar planes de resolución, comenzando con los D-SIB y bancos regionales, y someter los planes a un proceso de evaluación de resolubilidad. Las estrategias de resolución (ya sean de un solo punto de entrada o múltiples puntos de entrada) que empleen una gama efectiva de facultades de resolución (p. ej., banco puente de rescate interno, compra y asunción), deben incorporarse en los planes de resolución implementables elaborados por la SBP como autoridad de resolución. Estos planes deben desarrollarse en consulta con las agencias reguladoras nacionales e internacionales relevantes, presentarse para discusión dentro de los grupos de gestión de crisis, someterse a evaluaciones periódicas de resolubilidad y probarse (por ejemplo, a través de ejercicios de simulación de crisis).

53. La SBP debe adoptar cambios estructurales para garantizar la independencia operativa de la autoridad de resolución. Los papeles de la SBP como supervisor y como autoridad de resolución difieren en aspectos fundamentales y pueden entrar en conflicto. Las determinaciones de cuándo intervenir, cuándo un banco en problemas ha llegado al PONV, la resolubilidad del banco, cambios en las operaciones bancarias o estructura que pueden eliminar obstáculos para la resolución, son decisiones que toma la autoridad de resolución (en coordinación con los reguladores hermanos). La autoridad de resolución debe poseer independencia operativa, buen gobierno y recursos

²² Será necesario abordar el papel del DIS en la resolución, como autoridad de resolución y/o como fuente de financiamiento. Hay opciones a considerar. Consulte Financiamiento de resolución: ¿Quién paga cuando las instituciones financieras quiebran? (Oana Croitoru, Marc Dobler y Johan Molin; FMI: Departamento de Mercados Monetarios y de Capital) (junio de 2018); y EL PAPEL DE LOS ASEGURADORES DE DEPÓSITOS EN LA PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIA Y LA PREPARACIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS EN TODO EL SISTEMA (IADI: Documento guía) (mayo de 2019).

²³ Véase ISDA Resolution Stay Jurisdiccional Modular Protocol e información relacionada disponible en <https://www.isda.org/protocol/isda-solution-stay-jurisdictional-modular-protocol/>

adecuados para cumplir con sus obligaciones estatutarias. La autoridad de resolución debe estar sujeta a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas para evaluar la eficacia de cualquier medida de resolución. Como se mencionó anteriormente, la autoridad debe tener acceso sin obstáculos a los bancos y empresas que son importantes para las medidas de resolución que se implementarán. La autoridad debe tener la experiencia, recursos y capacidad operativa para implementar medidas de resolución con respecto a empresas grandes y complejas. En la actualidad, no existe un área operativa diferenciada dentro de la SBP responsable de resoluciones bancarias. A medida que avanzan las reformas, será necesario evaluar e implementar cambios adecuados en la estructura y las operaciones.²⁴

VIII. PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIAS Y GESTIÓN DE CRISIS

A. Nivel de banco

54. Actualmente no existe un requisito para que los bancos preparen planes de recuperación, pero la SBP ha tomado medidas preliminares para llenar este vacío. La preparación para crisis de los bancos panameños se limita a los requisitos prudenciales para desarrollar planes de continuidad del negocio y planes de liquidez de contingencia. Recientemente, bajo el auspicio de la CCSBO y su Comité para la Gestión y Resolución de Crisis, se han desarrollado guías regionales para la preparación de planes de recuperación. La guía representa un útil paso hacia adelante.

55. La SBP debe establecer normas prudenciales para que todos los bancos desarrollen planes de recuperación, con normas adaptadas para los bancos de licencia internacional. Sobre la base de los requisitos de planificación de liquidez de contingencia que ya existen²⁵ y la guía regional recién desarrollada, la SBP debe ordenar el desarrollo de planes de recuperación por parte de todos los bancos. Deben considerarse requisitos adaptados para los planes de recuperación de los bancos con licencia internacional dado su modelo comercial y perfil de riesgo. Estos bancos no pueden realizar actividades de banca minorista en Panamá, pero aún mantienen algunas interconexiones con el sector financiero. La SBP debe considerar cómo se deben desarrollar los requisitos del plan de recuperación para permitir los distintos modelos comerciales, perfiles de riesgo y riesgos para la estabilidad financiera que imponen los bancos de licencia general versus los internacionales.

²⁴El proyecto de ley de reforma indica que se establecerá un Comité de Acción Preventiva y un Comité de Resolución. Pero cada comité aparece subordinado al Superintendente, y los poderes y deberes de los comités no están definidos. Para que la autoridad de resolución resida dentro de la SBP, la estructura de la organización debe diseñarse con un nivel suficiente de cortafuegos y una estructura de gobierno facilitada por líneas de informes separadas. Con respecto a la adecuación de los recursos, como se señaló en la evaluación del BCP, la SBP no debe estar limitada por el requisito actual de que todas las decisiones de contratación y otras decisiones de personal que tengan impacto presupuestario sean aprobadas previamente por el MEF.

²⁵Véase la Resolución No. 2-2018 "Por la cual se establecen disposiciones sobre la gestión del riesgo de liquidez y la razón de cobertura de liquidez de corto plazo" y el Artículo 4 de la Ley Bancaria - Desarrollo de la Estrategia de Gestión del Riesgo de Liquidez.

B. SBP interna

56. Si bien la SBP opera un Comité de Crisis interno, su planificación de crisis aborda eventos que representan riesgos para la imagen y reputación de la SBP y no para la gestión del sector financiero o crisis bancarias individuales. El Comité de Crisis es un órgano estratégico que se establece para dirigir la respuesta de urgencia ante eventos que puedan amenazar la imagen y reputación de la SBP. Sus miembros son los representantes de la alta dirección y es presidido por el Superintendente. El comité no es responsable de coordinar una respuesta a una crisis financiera que afecte a un banco, grupo de bancos o al sistema.²⁶ La SBP mantiene un plan de continuidad de negocio que detalla cómo continuará con sus operaciones si se ve afectada por un desastre y un plan de comunicación. Estos procesos de gestión de riesgos no están destinados ni diseñados para gestionar una respuesta a las crisis financieras.

57. La SBP debe establecer un comité interno de gestión de crisis. La SBP no mantiene un comité interno responsable de la respuesta y gestión de crisis con la responsabilidad de abordar las amenazas a la estabilidad financiera que surgen de la quiebra de un solo banco o grupo de bancos (por ejemplo, D-SIB y bancos regionales). El Comité de Crisis y el plan de comunicación existentes podrían servir como base sobre la cual construir un mecanismo de gestión de crisis más amplio.

C. Entre agencias -- domésticas e internacionales

58. Se ha otorgado a la SBP la autoridad jurídica adecuada para compartir información de supervisión confidencial con reguladores nacionales y extranjeros. La Ley Bancaria otorga autoridad para compartir información de supervisión con supervisores extranjeros, con protecciones adecuadas para la información confidencial. La cooperación con organismos supervisores extranjeros se basa en principios de reciprocidad y confidencialidad y debe ceñirse estrictamente a los fines de la supervisión bancaria. La capacidad de coordinar y compartir información con fines de resolución debe basarse en las facultades otorgadas como elemento de la autoridad supervisora de la SBP. El proyecto de ley de reforma amplía los poderes de la SBP para coordinar actividades de resolución con las autoridades pertinentes y celebrar acuerdos transfronterizos. Estas son disposiciones importantes para mantener en el nuevo marco.

59. Las acciones correctivas adoptadas por la SBP contra grupos bancarios con entidades financieras no bancarias han sido coordinadas con las superintendencias de valores y seguros correspondientes; pero falta un proceso de gestión de crisis formal o un plan de coordinación. Actualmente, y a pesar de la falta de mecanismos formales de coordinación interinstitucional, la gestión de quiebras bancarias y los procesos de coordinación relacionados son manejados por la SBP según las circunstancias lo ameritan. Un mecanismo formal de gestión de crisis interinstitucional para

²⁶El Comité de Crisis de la SBP ha adoptado un Plan de Comunicación que define la crisis a abordar de la siguiente manera: "Se considera estado de crisis a una situación imprevista provocada por factores internos o externos o la combinación de ambas tipologías, que pongan en peligro en mayor o menor grado, la integridad de la institución o de sus dirigentes, así como su componente reputacional."

coordinar las actividades de resolución entre las agencias reguladoras panameñas pertinentes ayudaría a llevar a cabo resoluciones ordenadas.

60. El Consejo de Coordinación Financiera (CCF) establecido en 2011 proporciona un mecanismo para coordinar el desarrollo de políticas intersectoriales, pero sus actividades no se han extendido a la coordinación de la gestión y resolución de crisis financieras. El CCF se estableció en 2011 para mejorar la coordinación interinstitucional.²⁷ El CCF tiene como objetivo principal trabajar en la armonización de criterios y procedimientos generales en materia de regulación, supervisión, vigilancia y control de los proveedores de servicios financieros y, principalmente, de los grupos y conglomerados financieros. En relación con esta NT, es objetivo del CCF coordinar el establecimiento de planes de atención de crisis, supervisión e investigación administrativa conjunta de grupos financieros.²⁸ El CCF no tiene un papel oficial en la resolución de ninguna entidad financiera, y no tiene una estrategia actual para desarrollar planes intersectoriales para abordar la resolución de conglomerados financieros o desarrollar un plan nacional de gestión de crisis para abordar crisis financieras más amplias; aunque se informa que se están llevando a cabo discusiones iniciales, y es posible que se pretenda algo de trabajo.

61. La SBP debe trabajar para expandir el papel del CCF para que sirva como un organismo activo de coordinación de crisis entre agencias, o establecer un mecanismo alternativo. El CCF ha dado algunos pasos iniciales para centrarse en la resolución de conglomerados financieros. A través de un enfoque ampliado por parte del CCF, o algún mecanismo alternativo, se debe establecer una instancia interinstitucional que permita la coordinación de crisis bancarias y resolución de conglomerados financieros panameños.

62. La SBP participa en el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras (CCSBO), un foro regional de coordinación e intercambio de información enfocado en bancos regionales²⁹. El enfoque del CCSBO es fortalecer la supervisión transfronteriza de los grupos bancarios regionales y recientemente se comprometió a abordar los problemas de recuperación y resolución.

63. El CCSBO ha establecido recientemente un subcomité permanente para abordar los problemas de resolución de bancos regionales. Después de un ejercicio de simulación de crisis en 2017 que destacó el intercambio de información y coordinación inadecuados entre autoridades

²⁷ El CCF está integrado por la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia del Mercado de Valores, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, el Instituto Cooperativo Autónomo de Panamá, el Sistema de Ahorro y Capitalización para Pensiones de los Servidores Públicos y la División de Sociedades Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias. El Consejo es presidido por el Superintendente de Bancos y se reúne bimestralmente.

²⁸ El fundamento legal del CCF se encuentra en el Título 1 de la Ley 67 del 1 de septiembre de 2011. Para ver una declaración completa de los objetivos del CCF, consulte <https://www.ccf.gob.pa/objetivos.html>.

²⁹ Las instituciones que integran el CCSBO son la Superintendencia de Bancos de Guatemala, Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras, Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador, Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras de Nicaragua, Superintendencia General de Instituciones Financieras de Costa Rica, Superintendencia de Bancos de Panamá, Superintendencia de Bancos de República Dominicana y Superintendencia Financiera de Colombia, en adelante las Autoridades de Supervisión. La SBP informa que Ecuador se incorporará próximamente al CCSBO.

regionales, el CCSBSO creó un grupo de coordinación de gestión de crisis ad hoc, que recientemente se convirtió en permanente: el Comité de Gestión y Resolución de Crisis (CGRC). Este comité está trabajando para mejorar la coordinación transfronteriza en tiempos de crisis. Como se señaló, el CGRC ha desarrollado guías regionales sobre recuperación y resolución y está trabajando para establecer 'colegios de resolución' regionales que servirían como grupos de gestión de crisis para discutir planes de resolución para bancos regionales transfronterizos. Estos son desarrollos alentadores para la resolución de bancos regionales.

64. Los países miembros del CCSBO han ejecutado recientemente un MOU multilateral (mMOU) para apoyar la coordinación transfronteriza de resoluciones bancarias y establecer colegios de resolución para bancos regionales. El mMOU sobre Resolución fue suscrito por los países miembros en la Asamblea del CCSBO en diciembre de 2022. El mMOU no crea obligaciones jurídicas, sino que establece compromisos para realizar los mejores esfuerzos para coordinar y planificar la resolución de bancos regionales transfronterizos. El mMOU expresa la voluntad de los miembros de cooperar entre sí sobre la base de la confianza y entendimiento mutuo, de conformidad con la legislación interna de cada país, en la preparación y facilitación de la gestión y resolución de una crisis financiera transfronteriza que pueda afectar a las instituciones financieras transfronterizas. Existe un protocolo de comunicación establecido dentro del MdEm que incluye “Lineamientos para el tratamiento y evaluación de conglomerados financieros y grupos con debilidades”. En este momento, el CGRC está en el proceso de analizar qué tipo de información se espera compartir y con qué frecuencia.

65. Memorandos de Entendimiento (MOU) bilaterales se establecieron con agencias supervisoras hermanas relevantes (nacionales y extranjeras) para apoyar la coordinación prudencial; estos acuerdos existentes deben revisarse para abordar completamente la resolución bancaria y la gestión de crisis. La SBP tiene 28 MOU vigentes con supervisores extranjeros. Estos se centran principalmente en facilitar la supervisión consolidada y transfronteriza, como la evaluación de operaciones mundiales de bancos y grupos bancarios. Estos MOU incluyen la coordinación en materia ALD. La SBP también ha suscrito memorandos de entendimiento interinstitucionales bilaterales con organismos reguladores nacionales, en particular organismos reguladores de valores y seguros. Los mMOU de supervisión tienen el objetivo general de respaldar la aplicación de herramientas de supervisión preventiva y permitir respuestas coordinadas a las amenazas a la viabilidad de los bancos. Si bien los mMOU existentes pueden ser adecuados para respaldar el intercambio de información durante una crisis, deben incorporar claramente la coordinación para la resolución y la planificación de resolución. Se necesitan acuerdos de cooperación e intercambio de información transfronterizos específicos de la institución, y se deben revisar, enmendar o establecer memorandos de entendimiento bilaterales entre agencias nacionales para abordar la gestión de crisis y la resolución bancaria.³⁰

³⁰ Los MOUs interinstitucionales expresan la intención de coordinarse durante períodos de tensión o crisis financiera y podrían proporcionar alguna base para compartir información y coordinarse entre las autoridades de supervisión que son firmantes. Sin embargo, estos MOUs no abordan completamente todos los temas necesarios para la

(continued)

66. Se han establecido colegios de supervisión para ciertos bancos supervisados por la SBP; deben establecerse grupos de gestión de crisis o colegios de resolución para los D-SIB y bancos regionales. Se llevan a cabo reuniones periódicas para discutir temas y planes de supervisión entre las agencias reguladoras relevantes, incluidos los reguladores internacionales. Bajo la iniciativa del CCSBO, se han establecido colegios de supervisores para los seis bancos regionales panameños. Yendo más allá de los colegios de supervisión y los bancos regionales, los grupos o colegios de gestión de crisis centrados en la resolución deben estar en funcionamiento para todos los D-SIB panameños.

67. La SBP debe basarse en los mMOU bilaterales existentes, el mMOU y las iniciativas de CGRC y trabajar para desarrollar acuerdos de cooperación e intercambio de información transfronterizos específicos de la institución para cubrir al menos sus D-SIB y bancos regionales. Los esfuerzos multilaterales y el mMOU resultante son útiles para abordar la planificación y preparación para la resolución de los bancos regionales sujetos a las jurisdicciones del CCSBO. Sin embargo, los D-SIB panameños que no son bancos regionales no se ven beneficiados por estos esfuerzos a pesar de que presentan desafíos de coordinación interinstitucional y transfronteriza iguales, si no mayores. La SBP, como autoridad de resolución, debe desarrollar acuerdos de coordinación e intercambio de información transfronterizos específicos de la institución (de conformidad con los KA) y establecer grupos de gestión de crisis o colegios de resolución para los D-SIB panameños, además de sus bancos regionales. Puede haber bancos que no sean D-SIB que presenten complejidades transfronterizas similares que se beneficiarían de tales mecanismos de coordinación.

IX. RED DE SEGURIDAD DEL SECTOR FINANCIERO

68. En Panamá no se han establecido los pilares institucionales esenciales de una red de seguridad del sector financiero. Una red de seguridad del sector financiero involucra mecanismos legales, institucionales y operativos para mantener la estabilidad financiera mientras se mitiga el riesgo de rescates gubernamentales. En Panamá, no existe un seguro de depósito explícito (excepto la protección legal otorgada a los bancos estatales). No existe un fondo o acuerdo de resolución ex ante para financiar transacciones de resolución y respaldar la operación ininterrumpida de funciones críticas en los D-SIB panameños. No existe una autoridad pública que brinde respaldo de LOLR o ELA³¹, aunque dicho respaldo de liquidez se ha brindado a través del BNP en ocasiones. No existe un

coordinación interinstitucional de la resolución bancaria y no exigen el desarrollo de planes de resolución o grupos de gestión de crisis.

³¹ Una línea de LOLR generalmente se entiende como un vehículo de financiamiento a corto plazo empleado para hacer frente a las presiones temporales de liquidez en bancos e instituciones financieras individuales. ELA se utiliza a menudo para definir una facilidad similar empleada por las autoridades públicas para preservar la liquidez del sistema financiero de manera más amplia (por ejemplo, un grupo de bancos) durante períodos de tensión. Tanto LOLR como ELA sirven para impedir o mitigar el pánico financiero y son bases esenciales para la red de seguridad financiera. En esta NT, el término LOLR se usa para abarcar una línea de liquidez empleada por una autoridad pública para hacer frente a tensiones financieras en los bancos o el sistema financiero, y por lo tanto incluye el concepto de ELA. Es importante destacar que la línea debe ser proporcionada por una autoridad, no por un banco comercial, por las razones expuestas en más detalle en esta NT.

banco central que pueda otorgar préstamos a corto plazo para solucionar problemas de liquidez a bancos individuales o grupos de bancos solventes.

69. Los bancos estatales se benefician de una garantía gubernamental explícita que no se proporciona a otras instituciones bancarias. Bajo la ley panameña, el BNP y la Caja de Ahorros son beneficiarios de una garantía estatal para todos sus pasivos, incluidos los depósitos. Además, los participantes del mercado consideran que el papel significativo del BNP dentro del sistema bancario panameño es un fuerte indicador de que se puede esperar el apoyo del gobierno para el banco estatal en caso de dificultades financieras. Estos bancos se consideran 'demasiado grandes para quebrar' (TBTF, siglas en inglés) y, por lo tanto, exponen al público panameño a una exposición contingente material. Preservar esta suposición de apoyo gubernamental para ciertas instituciones TBTF crea un riesgo moral que puede inspirar una toma de riesgos excesiva y debilitar la motivación de la gerencia del banco para adoptar procesos de respuesta y gestión de crisis, como planes de recuperación o resolución. Tras la adopción del seguro de depósitos extendido a ciertas clases de depósitos en los bancos comerciales panameños de licencia general, esta garantía estatal explícita debe eliminarse.

70. Se debe establecer un sistema de seguro de depósitos explícito como elemento esencial de una red de seguridad efectiva del sector financiero en Panamá. La mayoría de los países desarrollados han adoptado regímenes de seguro de depósitos para respaldar la estabilidad financiera en tiempos de crisis financiera. En todo el mundo, 144 jurisdicciones tienen regímenes formales de seguro de depósitos de una forma u otra.³² Un estudio del FMI de 2014 encontró que “de los 189 países cubiertos, 112 países (o 59 por ciento) tenían seguro de depósito explícito a fines de 2013, habiendo aumentado de 84 países (o 44 por ciento) en 2003”. Un estudio de 2021 informó el aumento continuo en la adopción de sistemas de seguro de depósitos, con aproximadamente 140 sistemas en todo el mundo, que representan jurisdicciones que suman 75 por ciento del producto interno bruto mundial.³³ El seguro de depósitos es un elemento esencial de una red de seguridad eficaz del sector financiero. Es una reforma importante que debe ser seriamente considerada por las autoridades panameñas.

71. El DIS deben extender la protección a una clase de depositantes en todos los bancos de licencia general. Extender el seguro de depósitos a todos los bancos de licencia general que aceptan depósitos en Panamá serviría, hasta cierto punto, para nivelar el campo de juego entre los bancos estatales y los bancos que no se benefician de una garantía estatal. El financiamiento del seguro de depósitos se basaría en las primas que se cobran a los bancos de licencia general. El riesgo de grandes pérdidas que socaven la confianza de los depositantes en el esquema debe abordarse estableciendo acceso al apoyo de respaldo del gobierno (por ejemplo, una línea de crédito con el MEF), y deben incorporar métodos de recuperación posterior que indemnicen al gobierno, protejan a los

³² Puede encontrar una lista de la IADI de tales jurisdicciones en <https://www.iadi.org/en/about-iadi/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/>

³³ Véase, RESOLUCIÓN BANCARIA: LA EXPANSIÓN DEL CONJUNTO DE HERRAMIENTAS DE RESOLUCIÓN Y EL PAPEL CAMBIANTE DE LOS ASEGURADORES DE DEPÓSITOS; Resumen de políticas de la IADI (agosto de 2021) en la página 1.

contribuyentes de las pérdidas y aseguren que cualquier costo de proporcionar financiamiento temporal para facilitar una resolución se recupera de la industria.

72. La adopción de un DIS facilitaría el pago más rápido de reclamaciones de depósito y serviría para facilitar el uso de nuevas herramientas de resolución destinadas a ser adoptadas en Panamá. Con la participación de un asegurador de depósitos, los pasivos de depósitos pueden transferirse a una institución adquirente o a un agente de pago (en la práctica, de la noche a la mañana) y el acceso a fondos de los clientes sería ininterrumpido. Se mitigaría la demora asociada con la necesidad de depender de los fondos líquidos disponibles del banco en quiebra para pagar las reclamaciones de los depositantes bajo el sistema actual. Además, el DIS facilitaría nuevas herramientas de resolución que pretenden ser adoptadas por las autoridades panameñas. Las herramientas de resolución, como la realización de transacciones de compra y asunción, y las transacciones de bancos puente relacionadas, se ven facilitadas por la presencia de un asegurador de depósitos y la cobertura inmediata de ciertos pasivos de depósitos. Si bien el marco de resolución panameño debe abordar de manera integral los mecanismos de financiamiento de resolución (consulte la discusión a continuación), el seguro de depósitos es un componente fundamental para respaldar estas herramientas de resolución.

73. Las preocupaciones sobre el riesgo moral que surge de adoptar un seguro de depósito pueden abordarse mediante un diseño de DIS efectivo. Las preocupaciones de riesgo moral planteadas por las autoridades panameñas son válidas y deben tomarse en cuenta al adoptar un DIS efectivo. Se puede argumentar que la protección proporcionada por el seguro de depósitos puede incentivar a depositantes, propietarios de bancos, gerentes y supervisores, e incluso a políticos, a estar menos atentos a la supervisión de la toma de riesgos y al enfoque de seguridad y solidez de los bancos. Sin embargo, estas preocupaciones se superan dado el riesgo moral actual creado por la garantía gubernamental explícita otorgada a los bancos estatales, y pueden abordarse de manera efectiva mediante un diseño de DIS adecuado. “Un DIS bien diseñado necesita crear buenos incentivos para todos estos grupos”.³⁴ El DIS debe diseñarse de manera que los grandes depositantes, tenedores de deuda subordinada y bancos corresponsales entiendan que sus fondos permanecen claramente en riesgo. Estos participantes del mercado pueden hacer valer de manera creíble las fuerzas de disciplina del mercado, con mayor eficacia que los pequeños depositantes.³⁵ Un DIS bien diseñado aplicable a todos los bancos de licencia general, junto con la eliminación de la garantía gubernamental explícita para los bancos estatales, extendería la red de seguridad de manera uniforme entre instituciones bancarias similares, nivelando la percepción de riesgo de los depositantes y del mercado.

³⁴Véase, SEGURO DE DEPÓSITO: UNA ENCUESTA DE PRÁCTICAS ACTUALES Y MEJORES; Documento de trabajo del FMI (1999).

³⁵ Otros elementos de diseño del DIS sirven para abordar las preocupaciones sobre el riesgo moral, como la obligatoriedad de ser miembro del DIS y la implementación de primas ajustadas al riesgo.

74. El DIS debe considerar de manera integral los principios internacionales y confeccionar un marco efectivo para Panamá. Los Principios Básicos de la IADI para DIS Efectivos³⁶ proporcionan un punto de referencia eficaz para establecer los parámetros de un DIS efectivo para Panamá. Los principios están destinados a ser considerados en una amplia gama de jurisdicciones y ofrecen opciones que deben considerarse dadas las consideraciones únicas de la red de seguridad financiera de Panamá. Estas incluyen, pero no se limitan a, medios para mitigar las preocupaciones de riesgo moral, estableciendo niveles adecuados de límite y alcance del seguro de depósito, y haciendo cumplir intervenciones oportunas. Otras consideraciones vitales incluyen el alcance del mandato del asegurador, el enfoque de gobernanza sobre la función de seguro de depósitos para garantizar la independencia operativa y que los banqueros activos estén excluidos de las estructuras de gobernanza, la relación con otros participantes de la red de seguridad, su papel en la planificación y ejecución de la resolución, y consideraciones transfronterizas. Una consideración fundamental sería incorporar en el marco la preferencia de depósito, particularmente la preferencia de depositante asegurado, ya que el trato de los reclamos de depósito influye fuertemente en la conducción de la resolución bancaria y, por lo tanto, en el desarrollo de planes de resolución efectivos.³⁷

75. La red de seguridad financiera se fortalecería, y las preocupaciones sobre riesgo moral se mitigarían aún más, mediante la adopción de un marco de intervención temprana y acción correctiva rápida, entre otras medidas prudenciales. La vigilancia y supervisión efectivas de los bancos constituyen una condición previa a una red de seguridad financiera y un DIS efectivos. La ejecución rápida y oportuna de las acciones de remediación y la resolución temprana de bancos en dificultades son componentes fundamentales. Además de garantizar un buen gobierno corporativo y prácticas robustas de gestión de riesgos, aplicadas por la SBP, el riesgo moral potencial de adoptar un DIS se mitigaría incorporando requisitos legales en el marco que aumenten la probabilidad de que el banco tenga suficientes recursos internos restantes para ser recapitalizado y financiado para mantener funciones críticas durante la resolución. Un marco de intervención temprana se basaría en los procesos de supervisión vigentes de la SBP (consulte el Parágrafo 23) e incorporaría disparadores cuantitativos y cualitativos vinculados a respuestas de supervisión con procesos y plazos establecidos para minimizar el potencial de concesión inapropiada de periodos de gracia (forbearance) y garantizar que se consideren y tomen medidas correctivas rápidas.

76. La línea de liquidez de julio de 2020 buscaba proporcionar apoyo de liquidez temporal durante la pandemia de COVID y no es una solución a la falta de una línea de LOLR proporcionada por una autoridad. (Recuadro 2). En julio de 2020, el MEF suscribió un Contrato de Fideicomiso con el BNP, en virtud del cual el banco comercial estatal actúa como fiduciario de los fondos que están destinados a satisfacer las necesidades temporales de liquidez que enfrentan otros bancos privados con licencia general en Panamá (los bancos estatales están excluidos de la facilidad). La SBP estableció procedimientos y parámetros internos para determinar el acceso a los fondos de

³⁶Principios básicos de la IADI para sistemas eficaces de seguro de depósitos (noviembre de 2014).

³⁷Véase, El caso de preferencia de los depositantes; FMI (Marc Dobler, Ender Emre, Alessandro Gullo y Deeksha Kale Departamento de Mercados Monetarios y de Capitales y Departamento Jurídico (diciembre de 2020)

liquidez temporales (la SBP debe corroborar o no objetar el uso de los fondos de liquidez)³⁸. Esta línea fue creada para atender necesidades temporales de liquidez derivadas de los efectos adversos de la pandemia de COVID-19. No es una línea de LOLR permanente respaldada por una autoridad pública. No se usó durante la pandemia y es poco probable que se acceda a ella en el futuro debido a los riesgos muy altos de estigma asociados con un banco que recurre a un competidor comercial en momentos de tensión de liquidez.

77. En ausencia de un banco central, Panamá debe explorar mecanismos alternativos para implementar una función de LOLR oficial que se pueda usar en la práctica. En la mayoría de las jurisdicciones, la función de LOLR es proporcionada por un banco central. En ausencia de un banco central, Panamá deberá considerar cómo podría proporcionar financiamiento de LOLR al que se accedería en la práctica cuando sea necesario. Para ser un mecanismo de LOLR efectivo, los bancos solventes que necesitan financiamiento temporal para abordar la tensión de liquidez a corto plazo deben sentirse cómodos en recurrir a la contraparte que desembolsará el LOLR. Esto es fundamental para la función de LOLR para aliviar las tensiones de liquidez en el mercado y mitigar las preocupaciones emergentes, potencialmente sistémicas. Los riesgos de estigma asociados con las solicitudes de LOLR son muy altos, como lo demostraron en la crisis financiera mundial, casos bien documentados de bancos que no estaban dispuestos a recurrir ni siquiera al banco central cuando enfrentaban presiones de liquidez. Si bien la facilidad temporal vigente separa al BNP de la toma de decisiones para emitir la liquidez, es probable que los riesgos de estigma de involucrar al BNP, un competidor comercial, para realizar desembolsos de la facilidad sean insuperables.³⁹ Por lo tanto, abordar estos probablemente requeriría que una autoridad asumiera el LOLR.

Recuadro 2. Programa Fondo de Estímulo Económico y Liquidez

En respuesta a la pandemia de COVID, Panamá estableció un “Fondo de Estímulo Económico” (FEE) en julio de 2020. Este Fondo consiste en un fideicomiso propiedad del MEF y operado por el BNP en consulta con la SBP. Hay dos aspectos del FEE: uno es apoyar la extensión de crédito para apoyar la economía y el segundo es proporcionar liquidez de urgencia a bancos solventes en caso de dislocaciones del mercado.

El programa de estímulo crediticio es una línea de crédito renovable a mediano plazo garantizada por USD 800 millones (1 a 3 años). El BNP establece los criterios de elegibilidad, establece recortes o tasas de descuento, evalúa la solvencia crediticia de la garantía y aplica medidas de mitigación de riesgos. A fines de diciembre de 2022, el BNP ha desembolsado USD 121.5 millones en virtud de esta línea de crédito a 23 bancos, lo que representa 40% del sector bancario. La tasa de interés de este programa es más alta que la tasa interbancaria, dada su mayor vigencia.

³⁸ Véase, RESOLUCIÓN GENERAL SBP-RG-0008-2020 (julio de 2020)

³⁹ Los bancos pueden mostrarse reacios a acceder a una línea de LOLR por temor a que sea una señal de debilidad financiera y lleve al escrutinio del regulador (a través de una toma de préstamo del Banco Central) y/o a especulación del mercado. La información financiera y de supervisión sensible y confidencial debe ser compartida y revisada por las partes involucradas. Si los actores privados se enteran del estrés o fragilidad de liquidez de otra institución, pueden participar en actividades de vanguardia para aprovechar la información confidencial. Si bien las autoridades buscaron aliviar estos riesgos a través de la estructura fiduciaria establecida para la línea 2020, es probable que la participación de un banco comercial en desembolsar LOLR genere riesgos de estigma insuperables.

La línea de liquidez es operada conjuntamente por la SBP y el BNP. Está estructurada como una facilidad repo renovable de corto plazo (hasta seis meses) y está garantizada. La tasa de interés se fija en 3.25 por ciento. Los bancos comerciales deben presentar una solicitud de acceso a la línea a la SBP. 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. A noviembre de 2022, ningún banco ha solicitado liquidez bajo la facilidad temporal establecida por el MEF y el BNP.

78. Las reformas actuales al marco de resolución bancaria deben avanzar simultáneamente con la adopción de cambios para mejorar estos componentes cruciales de la red de seguridad financiera. El establecimiento de pilares fundamentales para una red de seguridad financiera (seguro de depósitos, LOLR, mecanismos de intervención temprana, un marco de acción correctiva rápida, y requisitos de planificación de resolución) son elementos importantes para respaldar un régimen de resolución efectivo.⁴⁰ Los esfuerzos de las autoridades panameñas para ampliar y mejorar el marco de resolución actual deben continuar y ser respaldados por cambios igualmente significativos para mejorar la red de seguridad del sector financiero de Panamá.

⁴⁰Véase, METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE ATRIBUTOS ESENCIALES PARA EL SECTOR BANCARIO (Sección V Condiciones previas para regímenes de resolución efectivos (FSB; octubre de 2016) en la pág. 13.

Apéndice I. Enfoque actual de la resolución bancaria: Cuatro niveles de acciones correctivas

De conformidad con la Ley Bancaria, el régimen de insolvencia y resolución de bancos panameños se establece en cuatro niveles principales de acciones correctivas. Estos niveles no necesitan ser implementados secuencialmente (consulte la discusión en la Sección V). Estos son:

a) 1) Designación de un asesor (artículos 124 a 130):

Cuando el Superintendente determine que "existe o puede existir un deterioro o debilidad operativa, administrativa o financiera en un banco, podrá, además de las medidas inmediatas que requiera del banco, ordenarle que designe una o varias personas que reúnan la formación y experiencia requeridas para asesorar al banco sobre medidas específicas o generales que deban tomarse para corregir el deterioro o debilidad.'

El Superintendente podrá nombrar un asesor cuando lo considere necesario por la situación de la institución. La función del asesor es evaluar las 'irregularidades o actos inusuales que hayan causado la debilidad operativa, administrativa o financiera del banco que motivó su nombramiento'.

El asesor ejercerá sus funciones por un período de hasta treinta días. No obstante, el Superintendente podrá decidir ampliar este plazo por causas excepcionales.

Las autoridades continúan administrando la institución durante el período de asesoramiento. Durante el período en que el asesor ejerza sus funciones, la representación legal y administración del banco seguirán a cargo de sus accionistas, directores y altos funcionarios.

El asesor preparará un informe para consideración del Superintendente. Al término de su nombramiento, el asesor emitirá un informe final con su opinión sobre el estado del banco y sus recomendaciones. El Superintendente tendrá quince días para evaluar las recomendaciones y adoptar las medidas que correspondan.

El asesor puede o no pertenecer a la SBP. La ley establece que el asesor puede ser elegido entre los funcionarios de la SBP (en la medida en que no hayan realizado una inspección) o puede ser un profesional externo. Se establece que el asesor deberá tener la debida preparación y experiencia, y no podrá ser director, alto funcionario, miembro o empleado de una firma de auditoría externa, funcionario de la Superintendencia o persona natural que haya realizado una inspección, o socio o empleado del banco.

Como se señaló en la Sección V anterior, esta fase de intervención generalmente no se emplea.

b) 2) Toma de control operativo y administrativo (artículos 131 a 140):

La SBP podrá asumir el control administrativo y operativo en defensa de los intereses de los depositantes y acreedores.

El Superintendente nombrará un administrador provisional por un período no mayor de sesenta días para que tome el control y actúe como representante legal del banco en nombre de la SBP. El período de administración temporal no excederá treinta días, salvo que por causas excepcionales el Superintendente decida prorrogarlo por un período no mayor de treinta días adicionales.

La toma de control administrativo ordenada por la SBP no podrá ser diferida por objeciones. La resolución del Superintendente que ordena la toma de control es impugnabile ante los tribunales administrativos con plena competencia en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pero por imperio de la ley no es suspensión de ejecución pendiente de apelación.

El administrador tiene las facultades con el alcance que le señale el Superintendente al tiempo de su nombramiento. Las facultades legales del administrador incluyen suspender o limitar el pago de las obligaciones del banco, emplear el personal auxiliar que sea necesario y remover del cargo a los empleados cuya actividad fraudulenta o negligente haya dado lugar a la toma del control.

Al final del período de administración, el Superintendente deberá decidir entre tres opciones posibles: reorganización del banco, liquidación obligatoria o devolución a sus directores o representantes legales. Vencido el período de control administrativo, el Superintendente decidirá entre las tres opciones antes mencionadas, conforme a la información y propuestas que le proporcione el administrador designado.

c) 3) Reorganización del banco, mediante el nombramiento de un reorganizador o junta de reorganización (artículos 141 a 153):

Después de este periodo de control administrativo, el Superintendente podrá decidir sobre la reorganización del banco en defensa de los depositantes y acreedores. Durante la reorganización se tomarán las medidas y se adoptarán los cambios que sean necesarios para proteger en la mayor medida posible los intereses de los depositantes y acreedores.

El Superintendente nombrará un reorganizador o junta de reorganización. El reorganizador (o la junta de reorganización, según corresponda) ejercerá el poder exclusivo de administración y control del banco mientras dure la reorganización y rendirá cuentas a la SBP.

Durante la reorganización, los accionistas y directores no pueden tomar decisiones relacionadas con el banco. Durante el proceso de reorganización, la asamblea de accionistas del banco, sus directores, administradores y apoderados permanecerán inhabilitados para tomar decisiones.

No existen plazos legales establecidos en cuanto a la duración de la reorganización. La resolución de reorganización debe fijar un plazo (que no tiene límite legal) para completar el proceso de reorganización; este plazo podrá ser adelantado o prorrogado por la SBP a petición motivada del reorganizador o de la junta reorganizadora.

La tarea del reorganizador está encaminada principalmente a "salvar" el banco (devolviéndolo a sus directores, vendiendo sus acciones o logrando su fusión con otra institución) o, en su defecto, recomendar a la SBP su liquidación obligatoria. El organizador tiene potencialmente dos resultados extremos: salva a la institución o recomienda su liquidación obligatoria, sin otras opciones de resolución bancaria entre los dos extremos.

Las funciones legales del reorganizador son:

- Cancelar las pérdidas contra capital;
- Nombrar nuevos administradores;
- Autorizar la emisión de nuevas acciones del banco, así como su venta a terceros;
- Administrar y ejecutar la fusión o consolidación del banco;
- Obtener de los prestamistas, la liquidación parcial o venta de sus bienes;
- Recomendar a la SBP el proceso de liquidación obligatoria;
- Otras facultades que pueda autorizar el Superintendente para un fin específico;
- Las demás facultades que el Superintendente estime necesarias.

Dentro de los sesenta días contados a partir del inicio del proceso de reorganización, el reorganizador presentará a consideración del Superintendente un "Plan de Reorganización" con miras a que el banco regrese a una operación segura y eficiente. El reorganizador o la junta de reorganización deberá elaborar en un plazo no mayor de treinta días, prorrogable hasta por otros treinta, un Plan de Reorganización que contendrá los modelos generales necesarios para restablecer la operación segura y eficiente del banco, tomando en consideración los intereses de los depositantes y acreedores, y los de los accionistas y socios.

En cualquier momento del proceso de reorganización podrá anunciarse la liquidación obligatoria. Disponiéndose siempre que si durante la reorganización se advierten o ocurren situaciones que hagan inapropiada o inviable la ejecución del plan de reorganización, la SBP podrá modificarlo o declarar la liquidación obligatoria del banco.

La reorganización ordenada por la SBP no puede ser diferida por objeciones. La resolución del Superintendente que ordena la toma de control es impugnable ante los tribunales administrativos con plena competencia en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, según la ley, pero por imperio de la ley no es suspensión de ejecución pendiente de apelación.

Si la reorganización concluye satisfactoriamente, el Superintendente entregará la administración y control del banco a sus directores o, alternativamente, ordenará la liquidación del banco. La etapa de reorganización terminará al vencimiento del plazo señalado al efecto (o de su prórroga). En los casos en que la reorganización no hubiere concluido satisfactoriamente, o en cualquier momento en que el

Superintendente lo considere necesario, dará por terminada la reorganización y ordenará la liquidación obligatoria del banco. Si la reorganización concluye satisfactoriamente, el Superintendente entregará la administración y control del banco a sus directores o representantes legales, según corresponda. En este caso, se supone que se trata de los nuevos directores surgidos del resultado del proceso de reorganización.

d) 4) Liquidación Obligatoria, mediante el nombramiento de uno o más liquidadores (artículos 154 a 183):

Como se indicó, no hay que aplicar estas fases de intervención secuencialmente. En cualquier momento del proceso, el Superintendente podrá dictar resolución obligatoria. Cuando el Superintendente estime necesaria la liquidación obligatoria de un banco, dictará resolución motivada en la que ordenará su liquidación administrativa y designará uno o más liquidadores.

En caso de liquidación, se nombrará un liquidador o junta liquidadora. El Superintendente nombrará un liquidador o una junta liquidadora de hasta tres miembros, según sea necesario y a su discreción, de acuerdo con la complejidad del banco.

El liquidador o junta liquidadora ejercerá la facultad exclusiva de representación legal, administración y control del banco, y rendirá cuentas al Superintendente.

Dentro de los quince días posteriores al inicio del proceso de liquidación, los depósitos de hasta USD 10,000 se pagarán contra los fondos líquidos en la medida en que estén disponibles. El liquidador o junta liquidadora pagará el total de los depósitos y demás obligaciones a que se refiere el artículo 167 numerales 1 y 2 de la Ley Bancaria.

El liquidador es responsable de las tareas normales de un proceso de liquidación obligatoria, incluyendo la verificación de saldos de crédito, liquidación de activos, asignación de pagos y resolución de disputas. El proceso de liquidación bancaria es de carácter administrativo y se rige por la Ley Bancaria como ley especial para este proceso. Adicionalmente, el proceso de liquidación obligatoria se rige por las normas emitidas por la SBP.