

Panama: Technical Assistance Report-Macroprudential Policy Frameworks



PANAMÁ

INFORME DE ASISTENCIA TÉCNICA SOBRE LOS MARCOS DE POLÍTICA MACROPRUDENCIAL

Febrero de 2023

Este informe sobre la asistencia técnica brindada a Panamá fue preparado por un equipo de funcionarios del Fondo Monetario Internacional. El documento está basado en la información disponible al momento de su finalización en junio de 2022.

Para solicitar ejemplares de este informe, diríjase a:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org Sitio web: <http://www.imf.org>

Precio por ejemplar: USD 18,00

**Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.**



INFORME TÉCNICO

PANAMÁ

Marco de política macroprudencial

Junio de 2022

Preparado por

Machiko Narita (Jefa de misión, Departamento de Mercados Monetarios y de Capital, MCM)

Attila Csajbok (MCM)

Departamentos a cargo del informe:

**Departamento de Mercados Monetarios
y de Capital (MCM)**

Índice	Página
GLOSARIO	4
PREFACIO	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
I. INTRODUCCIÓN.....	8
II. MECANISMOS INSTITUCIONALES	8
A. Voluntad para actuar.....	9
B. Capacidad para actuar.....	10
C. Cooperación interinstitucional	10
D. Recomendaciones	11
III. EVALUACIONES DE RIESGO SISTÉMICO PARA LA TOMA DE DECISIONES SOBRE POLÍTICAS	14
A. Análisis y correspondencias en Panamá.....	14
B. Recomendaciones	16
I. APÉNDICE: DIAPOSITIVAS DE LA PRESENTACIÓN.....	20
Gráficos	
1. Correspondencia entre vulnerabilidades y herramientas.....	14
2. Análisis macroprudencial.....	18
Cuadros	
1. Principales recomendaciones.....	7
2. Integrantes del CFF.....	10

GLOSARIO

AT	Asistencia técnica
CCC	Colchón de conservación del capital
CCF	Consejo de Coordinación Financiera
CCSBSO	Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras
CCyB	Colchón de capital anticíclico
CT	Comité Técnico
DGR	Dirección de Gestión de Riesgos
DSTI	Coefficiente servicio de la deuda-ingresos
DEF	Dirección de Estudios Financieros
IEF	Informe de estabilidad financiera
GEFR	Grupo de Estabilidad Financiera Regional
LTV	Coefficiente préstamo-valor
SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá

PREFACIO

A solicitud de la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), del 3 al 9 de agosto 2021 tuvo lugar una misión virtual de asistencia técnica (AT) del FMI para evaluar el marco de política macroprudencial en Panamá y trazar una hoja de ruta para fortalecerlo. La misión virtual estuvo a cargo de Machiko Narita y Attila Csajbok (del MCM) y está prevista una misión virtual de seguimiento -a finales de este año para contribuir a la preparación de herramientas adicionales. Esta misión formaba parte de un proyecto multitemático de asistencia técnica de MCM que abarca otras dos líneas de trabajo, sobre las normas de Basilea II/III y el marco de pruebas de tensión. Anastassiya Marina y José Roberto Effio (gerentes de proyecto de la AT de MCM) se unieron a la misión en las reuniones de apertura y de clausura. Joyce Denton e Hilda Tejada (equipo de intérpretes del FMI) proporcionaron servicios de interpretación durante la misión.

La misión mantuvo reuniones virtuales con un equipo conjunto de la Dirección de Estudios Financieros (DEF) y de la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) de la SBP. El equipo estaba integrado por Javier Motta (Director de la DEF) y Nahila Melgar (Directora de la DGR), así como por Ingrid Arboleda, Delia Cuan y Patricio Mosquera (todos de la DEF). El Sr. Amauri Castillo (Superintendente de Bancos) también participó en parte de las reuniones de apertura y de clausura.

Nos gustaría agradecer al personal de la SBP su excelente colaboración, sus respuestas al cuestionario, las útiles presentaciones y las productivas reuniones. También nos gustaría darles las gracias por recopilar y compartir los materiales pertinentes que fueron necesarios durante la misión.

RESUMEN EJECUTIVO

La misión asistió a la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) en el desarrollo de una hoja de ruta para fortalecer el marco de política macroprudencial en Panamá. Esta misión fue la tercera línea de trabajo en el marco del proyecto de asistencia técnica multitemática de MCM que la SBP solicitó en octubre de 2020 para mejorar su capacidad de salvaguardar la estabilidad financiera. Esta misión de política macroprudencial se basó en los resultados de las misiones de diagnóstico de las otras dos líneas de trabajo, sobre las normas de Basilea y las pruebas de resistencia, respectivamente, así como en los análisis del equipo del Artículo IV. Está prevista una misión virtual de seguimiento para finales de este año, con el fin de contribuir a la preparación de nuevos instrumentos macroprudenciales.

La misión constató que la SBP cuenta con la capacidad adecuada para dirigir la política macroprudencial. La SBP cuenta con amplias facultades para dirigir las herramientas de política macroprudencial y recopilar información. También dispone de un proceso interno eficaz para realizar evaluaciones del riesgo sistémico para respaldar las decisiones de política, el cual se apoya en una unidad especializada—la Dirección de Estudios Financieros (DEF)— que utiliza un amplio conjunto de herramientas analíticas y datos. El intercambio de información con otros organismos de supervisión se ha realizado a través de la participación mutua de algunos directores en las Juntas Directivas de las Superintendencias de Bancos, Seguros y Valores, respectivamente, así como en el Consejo de Coordinación Financiera (CCF).

La principal recomendación de la misión es reforzar el vínculo entre los objetivos de política, las evaluaciones y las herramientas (cuadro 1). La misión recomienda preparar y publicar un documento de estrategia macroprudencial para aclarar el conjunto de indicadores y herramientas correspondientes a los objetivos de política. Esto ayudará a la SBP a tomar medidas oportunas con las herramientas de política adaptadas a los riesgos sistémicos emergentes. También debería mejorarse la comunicación haciendo un mayor uso del Informe de Estabilidad Financiera (IEF) para explicar las decisiones de política y proporcionar el análisis subyacente. La misión también formuló recomendaciones sobre otros aspectos, tales como la ampliación del conjunto de herramientas de política para que incluya indicadores basados en los deudores (por ejemplo, límites a las relaciones préstamo--valor y servicio de la deuda-ingreso), que serán objeto de seguimiento en la segunda misión.

Cuadro 1. Principales recomendaciones

Recomendación	Prioridad	Plazo ^{1/}
Mecanismos institucionales		
1. Estipular el mandato (términos de referencia) del Comité Técnico (CT) para analizar periódicamente cuestiones macroprudenciales, o establecer un comité macroprudencial exclusivo con un mandato claro; en cualquier de los dos casos, el mandato del CT debe estar claramente enunciado; la frecuencia debe ser como mínimo trimestral; la DEF debe encargarse de fijar la agenda de la reunión; y se deben mantener actas de la reunión cuando se debatan propuestas de políticas (§11,12)	Mediano	Mediano
2. Mantener en la Junta Directiva de la SBP reuniones periódicas (trimestrales o semestrales) dedicadas a cuestiones de política macroprudencial (§11,12)	Media	Mediano
3. Redactar un documento de estrategia macroprudencial que explique los objetivos, indicadores y su correspondencia con los instrumentos de política (§13; véanse también las recomendaciones 9, 10 y 11).	Alta	Corto
4. Publicar el documento de estrategia macroprudencial (§13)	Media	Largo
5. Recurrir más al Informe de Estabilidad Financiera (IEF) para explicar las decisiones de política y proporcionar análisis subyacente (§14)	Mediano	Mediano
6. Mejorar la comunicación externa del Informe de Estabilidad Financiera, complementando la rueda de prensa con un comunicado de prensa y una presentación de expertos, y publicar el informe tanto en español como en inglés (§15)	Media	Mediano
7. Formar un grupo de trabajo de personal de nivel técnico de instituciones de CCF para evaluar riesgos sistémicos pertinentes a los análisis de políticas. (§16)	Baja	Largo
8. Considerar la posibilidad de añadir al Reglamento Interno (Resolución #1) del CCF, o la ley subyacente de ser necesario, una cláusula para emitir recomendaciones a sus miembros con un mecanismo de «cumplir o explicar» (§16).	Bajo	Largo
Análisis y herramientas de política macroprudencial		
9. Especificar indicadores básicos y adicionales así como análisis conexos en el documento de estrategia macroprudencial, para cada tipo de riesgo sistémico (por ejemplo, como se expone en el gráfico 1) (§22).	Alto	Corto
10. Formular una estrategia para abordar los riesgos del sector hogares, especificando los principales indicadores de riesgo y diseñando herramientas basadas en los prestatarios, en preparación para la segunda misión de AT sobre política macroprudencial (§23).	Alto	Corto
11. Perfeccionar la estrategia para las herramientas existentes, teniendo en cuenta la incorporación prevista de las herramientas de capital y liquidez de Basilea III (§24, 25).	Media	Mediano
12. Evaluar los efectos previstos de las medidas adoptadas, usando los principales indicadores especificados en la estrategia, así como cualquier efecto secundario no previsto (§26).	Media	Largo
13. Establecer una definición clara de «ingreso» para fines de las medidas de prestatarios, recopilar datos de ingreso de los prestatarios y seguir procurando recopilar datos sobre precios de inmuebles comerciales (§27).	Alta	Mediano
14. Ampliar los análisis, si es factible, iniciando una encuesta trimestral de préstamos para los bancos y elaborando un índice contemporáneo de tensión financiera a partir de indicadores de mercado (§28).	Mediano	Largo

1/ Corto plazo: menos de 12 meses; Mediano plazo: 12 a 24 meses; y Largo plazo: más de 24 meses. Los plazos indicados deben considerarse relativos y la SBP debe administrarlos con discreción, teniendo en cuenta la incidencia negativa de la pandemia de COVID-19 en el sistema financiero. La SBP es la autoridad encargada implementar todas las recomendaciones, excepto las de los numerales 7 y 8, en cuyo caso la autoridad encargada es el CCF.

I. INTRODUCCIÓN

1. La Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) desempeña un papel clave para la estabilidad financiera. Como se especifica en el artículo 5 de la Ley Bancaria ([No. 9-1998](#)), la SBP tiene la misión de salvaguardar la solidez y la eficiencia del sistema bancario. Aunque no existe un mandato explícito para promover la estabilidad de todo el sistema financiero, más allá del sistema bancario, la SBP desempeña el papel principal en la promoción de la estabilidad financiera, dado que el sistema bancario representa alrededor del 90% del sector financiero. En Panamá no existe un banco central.

2. Esta misión de asistencia técnica (AT) evaluó el marco de política macroprudencial en Panamá¹. La misión 1) evaluó los mecanismos institucionales; 2) examinó el marco para evaluar los riesgos sistémicos para preparar medidas de política; y 3) dio un vistazo preliminar a las herramientas disponibles antes de la misión de seguimiento prevista sobre el tema. La evaluación se realizó con fundamento en la guía del FMI ([FMI, 2014a](#)), teniendo en cuenta las circunstancias específicas de Panamá. Las evaluaciones también se basaron en las conclusiones y recomendaciones de la reciente AT sobre las normas de Basilea II/III y el marco de pruebas de tensión, así como en los análisis del equipo del Artículo IV².

3. En este informe de AT se resumen los hallazgos y las recomendaciones de la segunda misión. La sección II evalúa los mecanismos institucionales actuales. La sección III examina cómo se evalúan los riesgos sistémicos para orientar las decisiones de política, por cada tipo de riesgo sistémico descrito en la guía del FMI ([FMI, 2014a](#)), según corresponda para Panamá. También evalúa la idoneidad de las herramientas de política en cada uno de estos ámbitos, informando a la segunda misión virtual prevista sobre herramientas adicionales. El apéndice incluye las diapositivas de presentación utilizadas por los integrantes de la misión durante la misma.

II. MECANISMOS INSTITUCIONALES

4. Para que la política macroprudencial sea eficaz, es esencial contar con un marco institucional sólido. La guía del FMI plantea tres principios clave. Los mecanismos institucionales deben garantizar 1) la voluntad de actuar frente a la oposición, con el apoyo

¹ Panamá cuentan con un acuerdo a dos años en el marco de la Línea de Precaución y Liquidez (LPL) del FMI, aprobado el 19 de enero de 2021, a modo de seguro frente a shocks externos extremos derivados de la pandemia de COVID-19. Es importante que se sigan llevando a cabo esfuerzos para salvaguardar la estabilidad financiera, a fin de reforzar los marcos de regulación bancaria, evaluación de riesgos y pruebas de tensión y política macroprudencial.

² En particular, véase [FMI \(2021\)](#) y «Towards a More Resilient Financial Sector» y «Macroprudential Policy in Panama: Implications for the real estate market» en [FMI \(2020\)](#). Las misiones virtuales tuvieron lugar del 10 de marzo al 6 de abril de 2021 para las normas de Basilea, y del 30 de abril al 6 de mayo de 2021 para el marco de pruebas de tensión.

de un mandato claro, un proceso de política organizado y una comunicación eficaz; 2) la capacidad de actuar, con autoridad suficiente para tomar medidas de política y recopilar información; y 3) la cooperación entre todos los organismos pertinentes para la estabilidad financiera. Tras examinar cada uno de estos aspectos del marco actual en Panamá, ofrecemos nuestras recomendaciones.

A. Voluntad para actuar

5. La SBP tiene una base legal para llevar a cabo la política macroprudencial. La Ley Bancaria ([No. 9-1998](#)) prevé que la SBP tiene el objetivo de salvaguardar la solidez y la eficiencia del sistema bancario (artículo 5). En el futuro podría considerarse la posibilidad de ampliar la cobertura de este objetivo del sistema bancario a todo el sistema financiero, ya que los riesgos sistémicos pueden ir más allá del sistema bancario³. Sin embargo, el objetivo actual se considera suficiente para efectos prácticos, ya que alrededor del 90% de los activos del sector financiero se encuentran en el sistema bancario y, por lo tanto, el fomento de la estabilidad del sector bancario garantiza, en efecto, la estabilidad de todo el sistema financiero.

6. La SBP cuenta con un eficaz proceso de toma de decisiones. La Dirección de Estudios Financieros (DEF) es una unidad dedicada a los análisis macroprudenciales, en estrecha colaboración con la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR), que se encarga de los análisis de cuestiones microprudenciales. Estos análisis se debaten en el Comité Técnico (CT), en el que participan el Superintendente y los Directores de la DEF, la DGR, Dirección de Supervisión y Dirección de Regulación. Aunque no hay normas preestablecidas sobre la frecuencia de las reuniones o la agenda, el CT se reúne cuando es necesario y sus miembros proponen el orden del día⁴. El CT es un órgano consultivo, en el que el Superintendente decide las propuestas de políticas que se plantean a la Junta. Las decisiones definitivas sobre las políticas son aprobadas por la Junta Directiva de la SBP, que está integrada por siete miembros independientes⁵.

7. La comunicación de la SBP no ha sido activa en materia de política macroprudencial. Aunque la SBP afirma en su sitio web que lleva a cabo una supervisión macroprudencial con las regulaciones necesarias para el sistema bancario⁶, no ha elaborado

³ Véase el párrafo 78 de [FMI\(2013a\)](#) y el párrafo 10 de [FMI\(2013b\)](#), por ejemplo.

⁴ En otras palabras, no está garantizado que se discutan los temas macroprudenciales con regularidad. La frecuencia de las reuniones del CT ha sido mensual o más desde el inicio de la pandemia, mientras que antes era semestral.

⁵ La Junta Directiva está formada por siete profesionales y empresarios sin vínculos con el sector bancario, cinco de los cuales son elegidos y los otros dos son designados por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, respectivamente. Consulte los actuales miembros de la Junta en <https://www.superbancos.gob.pa/es/sobre-sbp/junta-directiva>.

⁶ Véase el marco de supervisión de la SBP: <https://www.superbancos.gob.pa/es/marco-supervision>.

los objetivos intermedios de la política macroprudencial ni los enfoques para alcanzarlos. Aunque las regulaciones que publica la SBP incluyen la explicación de sus antecedentes y las intenciones de la política, la SBP no ha explicado activamente dichas políticas al público, por ejemplo, en el Informe de Estabilidad Financiera (IEF) anual⁷.

B. Capacidad para actuar

8. La SBP cuenta con amplias facultades para dirigir las herramientas de política macroprudencial y para recopilar información del sector bancario. Según el artículo 11 de la Ley Bancaria, la SBP está facultada para establecer la normativa necesaria para alcanzar sus objetivos especificados en el artículo 5. En el caso de la política macroprudencial, esto significa que la SBP puede introducir, derogar o modificar directamente la calibración de los instrumentos de política, si se considerase necesario para salvaguardar la solidez y la eficiencia del sistema bancario. El capítulo IX de la Ley Bancaria otorga a la SBP el derecho de solicitar información a los bancos y grupos bancarios.

C. Cooperación interinstitucional

9. El Consejo de Coordinación Financiera (CCF) se creó en 2011 para instrumentar la cooperación interinstitucional entre entidades nacionales El CCF está formado por seis organismos de supervisión nacionales (cuadro 2), con el objetivo principal de reforzar el intercambio de información y la coordinación de las políticas de regulación entre los organismos de supervisión. La Junta del CCF está presidida por el Superintendente de Bancos y se reúne trimestralmente⁸. Conforme al artículo 9 del Título I de la Ley No. 67, el CCF está facultado para hacer recomendaciones a sus miembros («facultad blanda»). Hasta ahora, el papel del CCF ha sido sobre todo de intercambio de información⁹.

Cuadro 2. Integrantes del CCF

- Superintendencia de Bancos de Panamá
- Superintendencia del Mercado de Valores
- Superintendencia de Seguros y Reaseguros
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
- Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos
- Dirección Nacional de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industria

Fuente: Título I de la Ley No. 67 del 1 de septiembre de 2011

⁷ La SBP publica la normativa en <https://www.superbancos.gob.pa/es/leyes-y-reg/acuerdos>; y el Informe de Estabilidad Financiera anual y otros análisis en <https://www.superbancos.gob.pa/es/fin-y-est/estudios>.

⁸ También se pueden celebrar reuniones *ad hoc* por pedido de los integrantes del CCF (Artículo 3 de la Resolución #1 del CCF). La SBP hace las veces de secretaría técnica del CCF (Artículo 16 de la Resolución #1 del CCF).

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

10. La SBP también ha participado en la cooperación transfronteriza para la estabilidad financiera. La SBP forma parte del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras (CCSBSO), cuyo objetivo es facilitar la cooperación y promover la estabilidad financiera en la región¹⁰. La SBP también participa en el Grupo de Estabilidad Financiera Regional (GEFR), integrado por los bancos centrales y las superintendencias de América Central, y colabora en el Informe Regional de Estabilidad Financiera.

D. Recomendaciones

11. Se insta a la SBP a institucionalizar el proceso de toma de decisiones para la política macroprudencial. Aunque el CT ha facilitado los debates internos sobre la estabilidad financiera, en especial durante la pandemia de COVID-19, es importante mantener las buenas prácticas incluso después de la crisis. Esto es más importante todavía en el caso de la política macroprudencial, ya que debe actuar cuando los riesgos sistémicos se están acumulando en tiempos de bonanza. En este sentido, sería útil establecer un mandato para el CT que garantice que los temas macroprudenciales sean materia de discusión periódica (por ejemplo, al menos trimestralmente) para que la SBP pueda adoptar cualquier medida de política en el momento oportuno. Otra opción sería que la SBP creara un comité macroprudencial específico, con una clara delimitación con respecto a la función del CT. En cualquiera de las dos opciones, los términos de referencia del comité macroprudencial deberían establecerse claramente. Asimismo, la DEF debería encargarse de establecer el orden del día de las reuniones y deberían levantarse actas de las mismas cuando se discutan las propuestas de política, de modo que también queden registradas las voces minoritarias. Además, el Comité debería celebrar reuniones periódicas dedicadas a la política macroprudencial (por ejemplo, semestralmente), incluida una reunión en la que se discuta y apruebe el IEF anual.

12. Aclarar un proceso específico para la política macroprudencial mejorará la «voluntad de actuar». Ayudará a garantizar debates regulares y oportunos sobre cuestiones macroprudenciales. También fomentará el debate abierto cuando surjan tensiones entre las perspectivas microprudencial y macroprudencial (por ejemplo, párrafo 32, [FMI 2013a](#)), al tiempo que debería preservar la estrecha colaboración actual de ambas perspectivas entre las divisiones de la SBP.

13. La SBP debería considerar establecer una estrategia de política macroprudencial que se comparta con el público. Un número cada vez mayor de autoridades macroprudenciales publica un documento de estrategia (cuadro 3) en el que se explica su marco de política. El documento de estrategia debe explicar los objetivos, los indicadores que se utilizan y cómo se plasman en los instrumentos de política. La publicación de tal documento de estrategia ayuda a contrarrestar el sesgo de «inacción» que puede surgir

¹⁰ Consulte el [sitio web de la CCSBSO](#).

frente a la oposición, ya que promueve que el público comprenda la necesidad de las medidas macroprudenciales¹¹. La SBP puede empezar a redactar un documento de estrategia para uso interno y después publicarlo tras perfeccionar la estrategia a lo largo de unos cuantos ciclos de política.

Cuadro 1. Ejemplos de documentos de estrategia de política macroprudencial

Finansinspektionen (Suecia)	https://www.fi.se/contentassets/be52777b45194e2892a243793817b7ff/fi-och-finansiell-stabilitet-20191219.pdf
Comité de Política Financiera (Reino Unido)	https://www.bankofengland.co.uk/quarterly-bulletin/2013/q3/macprudential-policy-at-the-boe
Banco Central de la República Checa	https://www.cnb.cz/en/financial-stability/macprudential-policy/
Banco Central de Malta	https://www.centralbankmalta.org/macro-prudential-policy
Banco de la Reserva de Nueva Zelanda	https://www.rbnz.govt.nz/regulation-and-supervision/oversight-of-banks/standards-and-requirements-for-banks/macprudential-policy
Banco Nacional de Serbia	https://nbs.rs/en/ciljevi-i-funkcije/finansijska-stabilnost/finansijska-stabilnost/

14. La comunicación sobre la política macroprudencial puede reforzarse aún más, especialmente a través del IEF. Se recomienda a la SBP hacer un mayor uso del IEF para explicar las decisiones de política y proporcionar el análisis subyacente. El análisis de riesgos sistémicos deberían vincularse a los objetivos de política especificados en el documento de estrategia, de modo que pueda evaluarse cualquier necesidad de respuestas de política. También podría ser útil la evaluar a posteriori las medidas macroprudenciales adoptadas. Las actualizaciones periódicas de los riesgos y las políticas en consonancia con la estrategia macroprudencial, ayudan a demostrar el compromiso de la SBP de adoptar medidas de política según sea necesario, así como a fomentar la credibilidad de las políticas (por ejemplo, párrafo 52 de [FMI 2014a](#)).

15. La SBP también debería seguir esforzándose por llegar a un público más amplio al presentar el IEF. Las recientes conferencias de prensa de alto nivel del Superintendente con motivo de la publicación del IEF son una buena práctica que debería continuar¹². La SBP podría considerar la posibilidad de complementarlas con un comunicado de prensa y una presentación a nivel de expertos con una sesión de preguntas y respuestas con analistas de mercado y periodistas financieros. La SBP también podría considerar la posibilidad de publicar el IEF tanto en inglés como en español, especialmente dada la importancia de Panamá como centro financiero.

¹¹ Por ejemplo, véanse los párrafos 57 y 79 de [FMI \(2013a\)](#) y el párrafo 51 de [FMI \(2014a\)](#).

¹² Los materiales de la presentación están disponibles en <https://www.superbancos.gob.pa/es/presentaciones>.

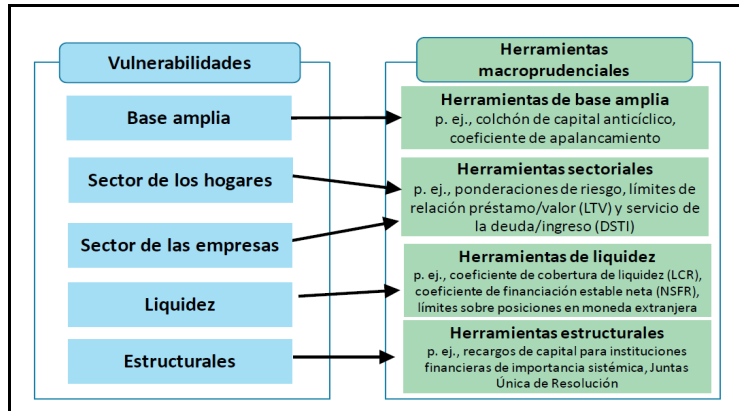
16. Se insta a continuar con los esfuerzos para fomentar la cooperación interinstitucional en el país. Teniendo en cuenta las diferentes capacidades de los organismos de supervisión, especialmente por el diferente tamaño de cada sector financiero, el CCF podría considerar la posibilidad de reforzar sus funciones más allá del intercambio de información. Por ejemplo, el CCF podría identificar las cuestiones de estabilidad financiera que son pertinentes para los miembros del CCF y formar un grupo de trabajo con personal de nivel técnico de los organismos miembros para evaluar los riesgos sistémicos para los debates sobre las políticas. Asimismo, podría estudiarse la posibilidad de examinar y modificar el Reglamento Interno (Resolución No. 1) del CCF, o su ley subyacente según sea necesario, de modo que pueda emitir recomendaciones a sus integrantes con una cláusula de «cumplir o explicar», haciendo que el CCF pase de ser una entidad con «facultades blandas» a una con «facultades semiduras». Esto podría ayudar a la SBP a cumplir con sus responsabilidades macroprudenciales cuando sea necesario que otros organismos de supervisión adopten medidas de política en pro de la estabilidad financiera, por ejemplo, en el caso de fugas regulatorias¹³.

¹³ Por ejemplo, véase el párrafo 87 de [FMI\(2014a\)](#).

III. EVALUACIONES DE RIESGO SISTÉMICO PARA LA TOMA DE DECISIONES SOBRE POLÍTICAS

17. La evaluación continua de la evolución de los riesgos es fundamental para la elaboración de la política macroprudencial. Hay diferentes tipos de riesgos sistémicos, que se abordan mejor con diferentes instrumentos de política (gráfico 1). Dado que la importancia de cada riesgo sistémico cambia con el tiempo, es prudente mantener todos los tipos de riesgo en la pantalla del radar mediante el

.Gráfico 1. Correspondencia entre vulnerabilidades y herramientas



Referencias: [FMI \(2014a\)](#) y [FMI \(2014b\)](#).

seguimiento de los indicadores de cada tipo de riesgo. Cuando los indicadores apunten a la aparición de vulnerabilidades, debe evaluarse oportunamente la necesidad de cualquier respuesta de política, con análisis más profundos que se han de realizar según sea necesario. Esta naturaleza multidimensional de los riesgos sistémicos y de las herramientas pone de manifiesto la importancia de establecer una estrategia macroprudencial, con vínculos claros entre los objetivos de política, las evaluaciones de riesgo y las herramientas.

A. Análisis y correspondencias en Panamá

18. La DEF, en estrecha colaboración con la DGR, lleva a cabo evaluaciones del riesgo sistémico utilizando un rico conjunto de herramientas analíticas y datos. Entre los instrumentos de supervisión habituales se encuentran un mapa térmico de riesgos, un diagrama de telaraña, pruebas de tensión de liquidez y pruebas de tensión de solvencia¹⁴. El conjunto de indicadores de riesgo del mapa de calor es rico, e incluye indicadores de crédito (por ejemplo, crecimiento del crédito, proporción de crédito de riesgo), indicadores del sector bancario (por ejemplo, indicadores de solvencia y liquidez) e indicadores de mercado (por ejemplo, volatilidad de los rendimientos de los bonos soberanos, el índice de bonos de los mercados emergentes)¹⁵. La DEF también ejerce acertadamente el juicio experto para interpretar los indicadores. Por ejemplo, para el análisis de la brecha entre el crédito y el PIB, se estudiaron técnicas de filtrado alternativas (por ejemplo, [Yogo 2008](#), [Hamilton 2018](#)), ante los inconvenientes estadísticos de aplicar mecánicamente el filtro HP estándar, que genera un auge artificial del crédito antes de la fuerte caída del PIB tras la COVID-19.

¹⁴ La DEF está actualizando el modelo de prueba de tensión de solvencia en el marco de la AT de MCM en curso.

¹⁵ Las definiciones de los indicadores son coherentes con las utilizadas en el GEFR con los pares regionales.

19. La DEF también lleva a cabo análisis a profundidad de vulnerabilidades específicas, aunque no siempre están vinculados al debate de instrumentos de política concretos. La DEF proporciona información útil sobre los riesgos sistémicos a través de análisis a medida (por ejemplo, endeudamiento de los hogares, sector inmobiliario), que se debaten en el CT y algunos de los cuales están disponibles para el público en general¹⁶. Dichos análisis también podrían utilizarse para debatir la necesidad de adoptar medidas de política, como los ajustes de las herramientas de política existentes o la necesidad de herramientas adicionales (cuadro 4).

Cuadro 4: Objetivos e instrumentos de política

Objetivo	Instrumento
1. Atenuar y evitar el excesivo crecimiento del crédito y apalancamiento	Provisiones dinámicas
	Colchón de conservación del capital
	Límites del coeficiente de apalancamiento
	Ponderaciones de riesgo sectoriales para préstamos hipotecarios
	Ponderaciones de riesgo sectoriales para préstamos a empresas
2. Atenuar y evitar excesivos desajustes de vencimientos o iliquidez del mercado	Requerimiento mínimos de activos líquidos
	Requisito de índice de cobertura de liquidez
	Requisito de índice de financiación estable neta*
3. Limitar la concentración de riesgo directo e indirecto	Limitación a grandes exposiciones
4. Limitar el efecto sistémico de los incentivos inadecuados para reducir el riesgo moral	Recargos de capital para las entidades de importancia sistémica*

Fuente: La SBP y la [Encuesta de Política Macroprudencial del FMI](#).

Notas: Los instrumentos marcados (*) no están en vigor pero están siendo considerados por la SBP.

20. Pocas de las herramientas existentes están pensadas para ser utilizadas de forma variable en el tiempo, lo que limita la capacidad de la SBP para endurecer y relajar activamente la postura macroprudencial para apoyarse y mitigar los riesgos de los ciclos financieros. La principal herramienta anticíclica es la provisión dinámica, que sigue una fórmula que depende del crecimiento de los activos ponderados por riesgo y de las provisiones especiales en los bancos individuales. Su acumulación y liberación son, por tanto, automáticas y no requieren decisiones de política. Sin embargo, tras el inicio de la COVID-19 la SBP tomó la decisión discrecional de liberar el 80% de las provisiones dinámicas como medida preventiva, mucho antes de que el aumento de las provisiones especiales hubiera empezado a disminuir automáticamente. Esto puede considerarse una decisión macroprudencial: relajar la postura tras una contracción del PIB sin precedentes, con el fin de mitigar el riesgo de una contracción del crédito y la aparición de un círculo vicioso entre el crédito y la actividad real. Dicho esto, la SBP explicó claramente a la misión que no tiene intención de ajustar de forma activa y variable en el tiempo los parámetros de otros

¹⁶ Algunos análisis están disponibles en el [sitio web de la SBP](#).

instrumentos de su caja de herramientas (como las ponderaciones de riesgo sectoriales para las hipotecas y los préstamos a empresas).

21. La SBP ha realizado esfuerzos continuos para garantizar datos adecuados para los análisis, incluidos los datos a nivel micro. La SBP ha creado una base de datos interna que contiene datos granulares de todos los préstamos de todos los bancos de Panamá. Incluye el coeficiente préstamo-valor (LTV) en el momento de la originación y el posterior desempeño respecto al reembolso de cada préstamo, así como los pagos totales del servicio de la deuda de cada deudor. La SBP tiene previsto añadir un nuevo campo a la base de datos para los ingresos del deudor al momento de la originación del crédito, que los bancos ya recogen, de modo que pueda calcularse el coeficiente servicio de la deuda-ingresos (DSTI) en el momento que se otorga el crédito, posiblemente no sólo para los nuevos préstamos, sino también para los existentes.

B. Recomendaciones

22. Se insta a la SBP a aclarar y estrechar los vínculos entre los objetivos de política, las evaluaciones y las herramientas. En concreto, la SBP puede organizar los principales indicadores y análisis para cada tipo de riesgo sistémico con el fin de evaluar la necesidad de adoptar medidas políticas con las herramientas adecuadas (gráfico 1). Esto ayudará a la SBP a tomar medidas oportunas con las herramientas de política adaptadas a los riesgos sistémicos emergentes. Además, como se ha comentado anteriormente, la SBP debería considerar la posibilidad de explicar la correspondencia en el documento de estrategia macroprudencial, como hace [Finansinspektionen](#) (por ejemplo, página 25) y otras autoridades macroprudenciales.

23. La SBP debe continuar con el trabajo preparatorio para introducir herramientas basadas en el deudor en un momento adecuado, como parte de la elaboración de una estrategia. La SBP está estudiando la posibilidad de introducir herramientas basadas en el deudor (por ejemplo, topes en los coeficientes de DSTI y LTV) en el momento adecuado, y está llevando a cabo un trabajo preparatorio (por ejemplo, análisis y recopilación de datos). La incorporación de estas herramientas sería valiosa porque Panamá ha experimentado vulnerabilidades por el aumento de los préstamos al sector de los hogares antes de la pandemia¹⁷ y porque las herramientas existentes no serían las más adecuadas para abordar los riesgos cíclicos que son específicos del sector de los hogares (cuadro 4). La SBP debería trazar una estrategia para abordar los riesgos del sector de los hogares, especificando los principales indicadores de riesgo y diseñando las herramientas adecuadas. A las autoridades les podría resultar útil la orientación detallada del [FMI \(2014b\)](#) a la hora de

¹⁷ Véase «Macprudential Policy in Panama: Implications for the Real Estate Market» y «Towards a More Resilient Financial Sector» en [FMI \(2020\)](#), así como el [informe del personal](#) sobre la Consulta del Artículo de 2021.

elaborar la estrategia¹⁸. Está prevista una misión de asistencia técnica de seguimiento para ayudar en esta labor.

24. La SBP debería perfeccionar la estrategia actual para las herramientas existentes, reflejando la adición prevista de las herramientas de Basilea III. En consonancia con las recomendaciones de la AT sobre las normas de Basilea, la SBP tiene previsto poner en práctica, en el momento oportuno, algunas herramientas macroprudenciales, incluido el colchón de conservación de capital (CCB)¹⁹. En este contexto, resulta más importante aclarar los principales objetivos de cada herramienta. A manera de ejemplo, instamos a la SBP a que, una vez aclarados los objetivos, evalúe la necesidad de ajustar cualquier parámetro de las provisiones dinámicas (por ejemplo, su piso y su tope) cuando el BCC se aplique plenamente. Del mismo modo, deberían evaluarse cuidadosamente las ventajas de introducir un colchón de capital anticíclico (CCyB), especialmente si, en caso de aplicarse, debería complementar o sustituir a la actual herramienta de provisiones dinámicas. También se recomienda realizar evaluaciones similares para las herramientas de liquidez, aclarando la estrategia.

25. El momento de la activación de las herramientas adicionales debe estar guiado por la estrategia. La SBP debe determinar el calendario y la modalidad adecuados de cada indicador, evaluando la evolución macrofinanciera en función de su estrategia (es decir, los objetivos y los principales indicadores). Por ejemplo, para aumentar la resiliencia con un mínimo endurecimiento de la política, muchos países introdujeron el CCC de forma gradual a lo largo de varios años²⁰. Asimismo, en el contexto de la pandemia por COVID-19, algunos países pospusieron la introducción progresiva prevista de los colchones de capital para las instituciones financieras de importancia sistémica, ya que un endurecimiento procíclico de las políticas prudenciales sería contraproducente al desalentar los préstamos bancarios y frenar la recuperación económica²¹. El desarrollo de una estrategia clara ayudaría a la SBP en la aplicación prevista de herramientas adicionales y en su comunicación al público.

26. La SBP debe seguir acumulando experiencia en la evaluación de los efectos de las políticas. El análisis macroprudencial va más allá de la supervisión del riesgo sistémico (gráfico 2). La evaluación de las políticas, tanto ex post como ex ante (es decir, la simulación de las políticas), es también una parte importante del proceso de elaboración de políticas. Por ejemplo, se anima a la SBP a evaluar los efectos previstos de cualquier medida adoptada, utilizando los principales indicadores especificados en la estrategia, y cualquier efecto

¹⁸ También sería útil consultar la sección III del [Estudio de Política Macroprudencial del FMI](#) para estudiar qué herramientas basadas en el deudor se aplican en otros países para hacer frente a los riesgos del sector hogares.

¹⁹ Véase el informe de AT (2021), Hoja de ruta para la implementación de Basilea II/III.

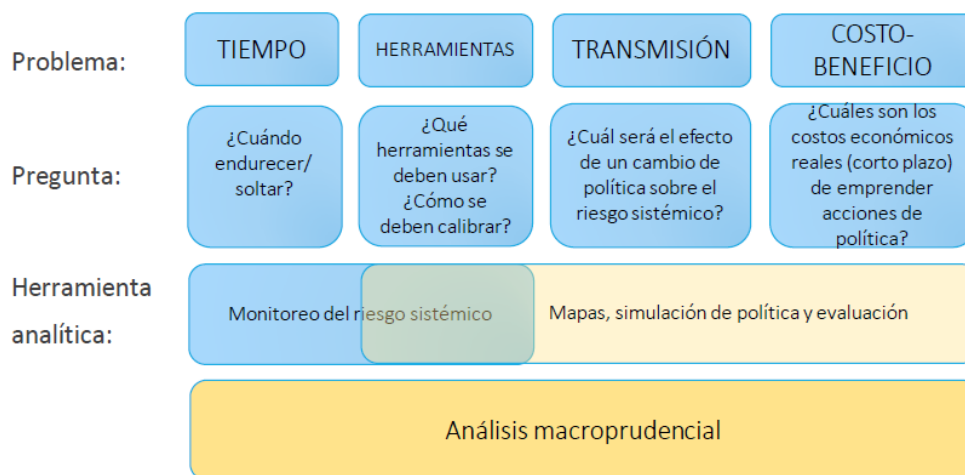
²⁰ Véase la sección II.B del [Estudio de Política Macroprudencial del FMI](#).

²¹ Véanse en las notas de MCM sobre [Relajación de normas macroprudenciales](#) y [Políticas de repliegue para sistemas bancarios](#).

secundario no previsto (por ejemplo, en el crecimiento del PIB real). Dicha evaluación ayuda a la SBP a valorar cualquier necesidad de ajuste de la política, junto con las reacciones de los participantes en el mercado y las experiencias de otros países²².

Gráfico 2. Análisis macroprudencial

Preguntas clave sobre política macroprudencial que se deben enfrentar:



Fuente: Equipo de la misión.

27. Se les insta a continuar los esfuerzos para subsanar las brechas en los datos²³. En cuanto a los datos sobre los ingresos de los deudores que la SBP tiene previsto recabar de los bancos, la misión recomendó que se comprobara la definición de «ingresos» del Código Laboral²⁴, que ya impone un límite al coeficiente de DSTI. A menos que haya un problema importante, se recomienda utilizar la misma definición para la posible nueva regulación de la DSTI y, por tanto, para la recopilación de datos, con miras a minimizar la complejidad y las cargas de información para los bancos. La SBP también podría considerar la construcción de índices de precios inmobiliarios, posiblemente en colaboración con Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá²⁵. Estos esfuerzos ya están en marcha para los precios de los inmuebles residenciales, pero sería muy importante cubrir también los precios de los inmuebles comerciales, ya que los créditos para la construcción constituyen una parte considerable (más del 11%) de la cartera total de créditos.

²² A las autoridades les pueden resultar útil la [base de datos iMaPP](#) del FMI para análisis empíricos. Véase [Alam et al. \(2019\)](#), que la introdujeron y estudiaron los efectos y los efectos secundarios de varias herramientas. Véase también [Galati y Moessner \(2018\)](#), [Araujo et al. \(2021\)](#), y [BCBS \(2021\)](#) para estudios bibliográficos.

²³ Véase también el anexo informativo del [informe del personal](#) de la consulta del Artículo IV de 2021.

²⁴ Artículo 161, numerales 11 y 13.

²⁵ La segunda misión hará un seguimiento de esta posibilidad.

28. La SBP debería mantener la estrategia actualizada con la evolución de las necesidades de nuevos indicadores y herramientas analíticas. Es encomiable que la DEF, en colaboración con la DGR, esté explorando diversos métodos y datos para evaluar los riesgos sistémicos en evolución. La SBP también está actualizando el marco de pruebas de tensión de solvencia con la ayuda de asistencia técnica de MCM que está en curso²⁶, que también podría ser útil para las decisiones macroprudenciales (por ejemplo, para medir el nivel de resiliencia que se fijará como metas para las herramientas de capital)²⁷. La SBP debería continuar con estos buenos esfuerzos y mantener la estrategia actualizada en consecuencia. La SBP también podría considerar poner en marcha una encuesta trimestral sobre créditos para medir los cambios en las condiciones crediticias (no relacionadas con los precios) de los bancos y las expectativas de crecimiento de los créditos²⁸. También se recomienda seguir estudiando la viabilidad de construir un índice de tensión financiera contemporáneo a partir de indicadores basados en el mercado²⁹.

²⁶ Véase el informe de AT (2021), «Pruebas de tensión».

²⁷ La actualización del marco de pruebas de tensión también implica la renovación del modelo de previsión macroeconómica, cuyo resultado (previsiones de referencia del PIB, la inflación y el crédito) puede utilizarse para prever la relación entre el crédito y el PIB en un horizonte de dos años, lo que constituye un indicador prospectivo muy útil para el análisis macroprudencial. También puede ayudar a estabilizar la tendencia estimada del crédito respecto al PIB, mitigando algunos de los inconvenientes estadísticos de las técnicas de filtrado utilizadas para calcular la brecha de crédito (véase [Gerdrup, Kvinlog y Schaanning 2013](#) sobre esta técnica).

²⁸ Por ejemplo, el BCE realiza la encuesta sobre préstamos bancarios en la zona del euro ([BLS](#)), que se explica en [Köhler-Ulbrich et al. \(2016\)](#); documento ocasional del BCE No. 179. El BCE publica los resultados con un rápido análisis e interpretación en su sitio web cada trimestre (por ejemplo, [segundo trimestre de 2021](#)).

²⁹ Véanse ejemplos de este índice en el [tablero de riesgos de la JERS](#) y en el [IEF del Banco Nacional de Ucrania](#).

I. APÉNDICE: DIAPOSITIVAS DE LA PRESENTACIÓN

El siguiente contiene las presentaciones utilizadas por los integrantes de la misión durante la misma.

1. Panorama general



Asistencia técnica sobre el marco de políticas macroprudenciales en Panamá

— Panorama general —

3 de agosto de 2021
Equipo del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM)

1



¿Qué es la política macroprudencial?

- La **política macroprudencial** se define como el uso de herramientas primordialmente prudenciales para limitar los riesgos sistémicos ([FSB-IMF-BIS 2011](#), [FMI 2014a](#)).
- Los **riesgos sistémicos** son los riesgos de interrupción del suministro de servicios financieros causados por la discapacidad de todo o de parte del sistema financiero y que puede causar graves consecuencias negativas para la economía real ([IMF-BIS-FSB 2009](#), [FMI 2014a](#)).

3

Tres objetivos intermedios

- Incrementar la resiliencia del sistema financiero ante los shocks**
 - Mediante la constitución de reservas para las épocas difíciles
- Contener la acumulación de vulnerabilidades sistémicas a lo largo del tiempo**
 - Mediante la reducción del crédito excesivo, el financiamiento volátil, etc.
- Controlar las vulnerabilidades estructurales en el sistema financiero**
 - Mediante la gestión de riesgos derivados de interconexiones e instituciones «demasiado importantes para quebrar», etc.

Referencia: [FMI 2014a](#):

4

Es esencial contar con un marco institucional sólido para que la política macroprudencial sea eficaz

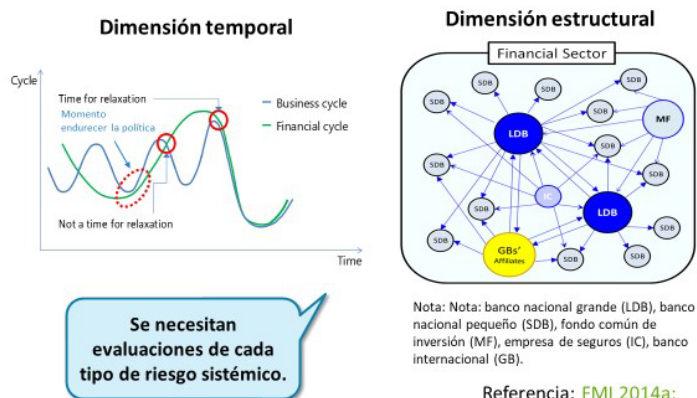
No existe un modelo genérico, pero es imprescindible que haya...

- **Voluntad para actuar**
 - Mandato claro establecido por ley
 - Marco de rendición de cuentas
- **Capacidad para actuar**
 - Facultades adecuadas para recopilar información y tomar medidas
- **Cooperación interinstitucional**
 - Mecanismos que propicien la cooperación en torno a la evaluación y mitigación de riesgos (por ejemplo, un objetivo común de estabilidad financiera)

Referencias: [FMI \(2013a\)](#), [FMI \(2014a\)](#)

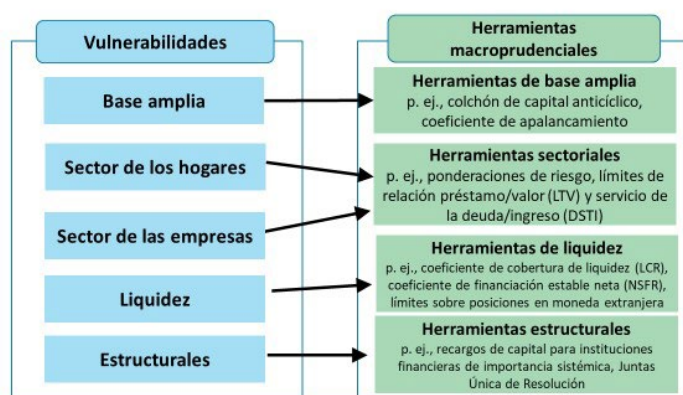
5

La política ha de basarse en un análisis de vulnerabilidades



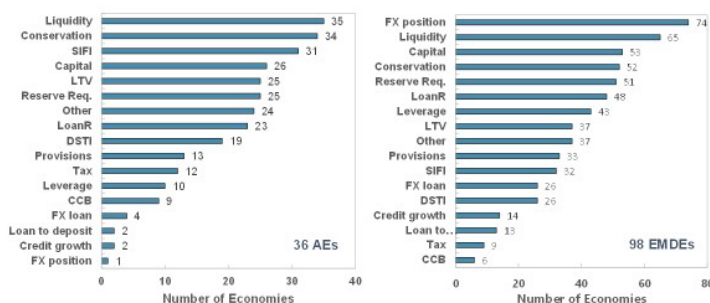
6

Correspondencia entre análisis y políticas



7

Se utilizan muchos instrumentos diferentes para abordar diversos tipos de riesgo sistémico



Notas: El gráfico muestra el número de economías que han empleado el instrumento especificado hasta diciembre de 2018. AE = economías avanzadas; EMDE = economías de mercados emergentes y en desarrollo.

Fuente: Base de datos iMaPP del FMI: www.imf.org/iMaPP.

8

Encuesta anual del FMI sobre políticas macroprudenciales

IMF.org

LIBRARY BOOKSTORE IMF DATA AREAAR MACROPRUDENTIAL MY ELIBRARY LOG

MACROPRUDENTIAL POLICY SURVEY

Home Data and Reports Methodology At A Glance Information

The Macroeprudential Policy Survey

The Macroeprudential Policy Survey database in its 4th edition includes measures to help contain systemic risk, in line with the definition of macroprudential policy—"the use of primarily prudential tools to limit systemic risk" (see further IMF 2013 and IMF-FSB-SIS 2016). The database also provides institutional aspects of the macroprudential policy framework in member countries.

The latest vintage includes information on measures taken at least through the end of June 2020 for each country, with a quarter of the countries reporting information beyond that date. Since the introduction of the survey in 2017, yearly participation has increased, and the database now covers 179 economies.

Intended to fill an important data gap for researchers and policymakers, the database can support research in this emerging area (for example, the impact of measures on credit and asset prices). It will also allow policymakers to learn about the design of policy measures taken elsewhere, and can thereby help countries' policy development.

The database is compiled exclusively from information provided by IMF member countries. Hence, a policy tool's inclusion in or absence from this database does not represent a judgment or decision by the IMF on whether a particular tool is macroprudential.

The information in this database includes measures that have been in place or were changed since the survey began, and in some cases includes changes in the measures as early as 2011. This new Macroeprudential Policy Survey database is updated annually. Eventually, this database will provide users with information over time and across countries for research purposes and to inform policy decisions.

Under the Data and Reports tab, a user may search across years, countries, and specific categories. Separate chapters for individual countries and territories for:

www.elibrary-areaar.imf.org/Macroeprudential/Pages/Home.aspx

9

Esta misión de asistencia técnica



10

Preguntas y respuestas y debate

¡Gracias!

11

Referencias bibliográficas

- Nier, Erlend, 2011, «[Macroprudential Policy - taxonomy and challenges](#)»
- FMI, 2013, «[Key Aspects of Macroprudential Policy](#) (PDF)»
- FMI (2014a), Staff Guidance Note on Macroprudential Policy
 - [Nota principal](#)
 - [Orientación detallada sobre herramientas](#)
 - [Consideraciones en el caso de países de bajo ingreso](#)
- FMI-FSB-BPI, 2016, [Elements of Effective Macroprudential Policy](#) (PDF)
- La encuesta macroprudencial anual del FMI
 - [Base de datos de la encuesta](#)
 - [Objetivos, diseño y respuestas de los países](#)
- La base de datos histórica iMaPP del FMI
 - [Base de datos iMaPP](#)
 - [Alam et al. \(2019\)](#)

12

2. Análisis y correspondencia, con el ejemplo del FSAP de Malta en 2019.



Asistencia técnica sobre el marco de políticas macroprudenciales en Panamá

— Análisis y correspondencias —

4 de agosto de 2021
Equipo del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM)

1

Un marco para **evaluar** los riesgos sistémicos y **establecer correspondencias** entre las evaluaciones y las políticas

2

Obtener primero un panorama general y luego profundizar según sea necesario

Comenzar con gráficos de **varios indicadores**



Referencia: [FMI \(2014a\)](#)

Realizar **análisis más profundos** cuando se observen riesgos



3

Formular políticas para abordar de la mejor forma posible los riesgos sistémicos detectados



Considerando...

- Características de los riesgos sistémicos
- Combinación de políticas y sus efectos
- Experiencias de distintos países
- ... y otros elementos

- Instrumentos de política
- Calibración
- Implementación



4

Ejemplo de la Consulta del Artículo IV y el PESF de Malta de 2019

- Riesgos del sector de los hogares y herramientas -

Referencias:

- [SR-Article IV \(2019\)](#) – Informe del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV
- [FSAP-TN \(2019\)](#) – Nota técnica sobre políticas macroprudenciales
- [FSAP-FSSA \(2019\)](#) – Evaluación de la estabilidad del sistema financiero

5

La economía de Malta mantuvo su solidez durante varios años

Ingreso y actividad económica (Variación porcentual interanual)



Sources: CBM and Haver Analytics.

Referencia: [FSAP-TN \(2019\)](#)

6

Los precios de la vivienda estaban aumentando, debido a una fuerte demanda...

Malta: Precios de inmuebles residenciales (promedio móvil de cuatro trimestres, 2008Q1=100)



Sources: Central Bank of Malta; Eurostat; IMF staff calculations.

Referencia: [FSAP-TN \(2019\)](#)

7

... aunque la oferta de vivienda también estaba creciendo

Indicadores de oferta de vivienda

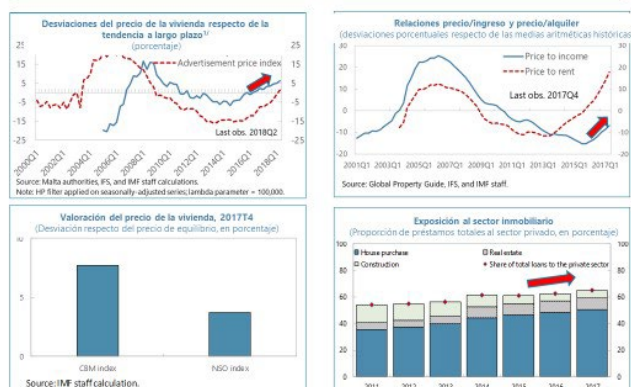


Sources: Malta authorities.

Referencia: [FSAP-TN \(2019\)](#)

8

Estaban surgiendo algunos signos de vulnerabilidades sistémicas...



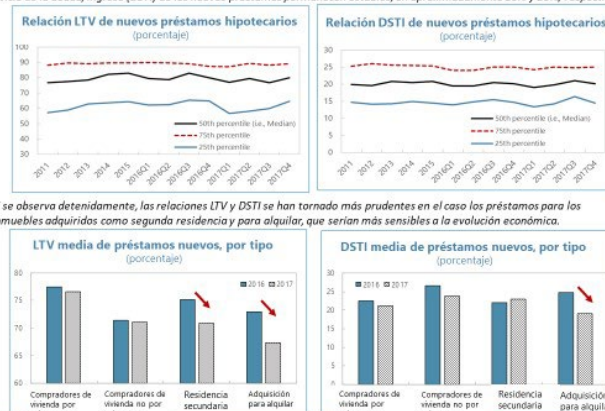
Nota: Sobrevaloración estimada en un modelo de corrección de errores.

Referencia: [FSAP-TN \(2019\)](#)

9

... pese a que las prácticas bancarias de concesión de préstamos parecían prudentes

Las prácticas de concesión de préstamos hipotecarios de los bancos han sido prudentes; las relaciones medianas préstamo/valor (LTV) y servicio de la deuda/ingreso (DSTI) de los nuevos préstamos permanecen estables, en aproximadamente 80% y 20%, respectivamente.



Si se observa detenidamente, las relaciones LTV y DSTI se han tornado más prudentes en el caso los préstamos para los inmuebles adquiridos como segunda residencia y para alquiler, que serían más sensibles a la evolución económica.

Fuente: [FSAP-TN \(2019\)](#)

10

Se introdujeron medidas preventivas según el prestatario

Herramientas existentes en el sector inmobiliario:

- **Ponderaciones de riesgo más estrictas** para préstamos hipotecarios que los establecidos en el Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC)

Introducción preventiva:

- Se introdujeron **medidas según el prestatario**, que se anunciaron el 29 de marzo de 2019 y entraron en vigor el 1 de julio de 2019.
 - Límites LTV en la originación (LTV-O)
 - Límites DSTI en la originación (DSTI-O)
 - Límites de plazo de vencimiento en la originación

Resulta más rápido
ajustar las
herramientas una vez
están establecidas

Referencia: [FSAP-TN \(2019\)](#)

11

Las medidas se adaptaron a los riesgos, con cierta flexibilidad

	Límites LTV-O	Límites DSTI-O	Límites de plazo de vencimiento
Categoría I	90% (10%) si la vivienda ≥ EUR 175.000	40% si la vivienda ≥ EUR 175.000	40 años o hasta la jubilación
Categoría II	1 ^{er} año: 85% (20%) 2 ^o año: 75% (20%)	40%	20 años o hasta la jubilación

Notas: Los «límites de velocidad» de los límites LTV-O se muestran entre paréntesis.

Categoría I: prestatarios para **inmuebles como primera residencia**.

Categoría II: prestatarios para **2 o más inmuebles residenciales o adquiridos para alquilar**.

- Límites más estrictos para los prestatarios de mayor riesgo**
 - Prestatarios para 2 o más inmuebles residenciales y adquiridos para alquilar: **de mayor riesgo**
 - Prestatarios para primera residencia < EUR 175.000: **de menos riesgo**
- Excepciones LTV-O («límites de velocidad»)** para gestionar diversos casos
- Introducción progresiva** de límites LTV-O en la categoría II para evitar perturbaciones

Referencia: Recuadro 1 de [FSAP-TN \(2019\)](#), y [encuesta del FMI](#).

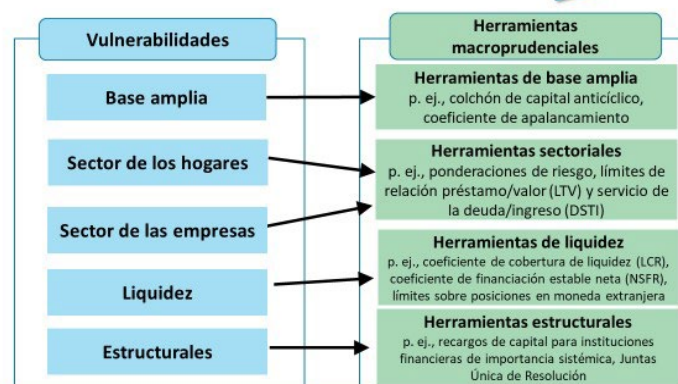
12

Marco para Panamá

13

Organización de los análisis de las políticas

Cuadro 4 del
cuestionario



14

Apéndice

15

Indicadores de vulnerabilidades de auge crediticio

Indicadores básicos	Indicadores adicionales
<ul style="list-style-type: none"> • Brecha crédito/PIB 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del crédito • Precio de los activos <ul style="list-style-type: none"> - Bienes inmuebles, acciones, etc. - Diferenciales, volatilidad • Apalancamiento <ul style="list-style-type: none"> - A nivel de préstamo individual - A nivel de activo o sector • Coeficiente de financiamiento mayorista • Déficit en cuenta corriente

Referencias: Cuadros 1 y 2 de [Nota de orientación del personal](#); [Orientación detallada](#).

16

Indicadores de vulnerabilidades en el sector de los hogares

Indicadores básicos	Indicadores adicionales
<ul style="list-style-type: none"> • Crédito a los hogares <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento - Proporción del crédito total • Precios de la vivienda <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento - Relación precio/alquiler - Relación precio/ingreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito a los hogares por tipo <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos en moneda extranjera (proporción, crecimiento) - Préstamos de solo intereses • Precios de la vivienda por ... <ul style="list-style-type: none"> - Región - Tipo de inmueble • Información basada en el prestatario <ul style="list-style-type: none"> - Relación préstamo/valor (LTV) - Relación servicio de la deuda/ingreso (DSTI)

Referencias: Cuadros 1 y 2 de [Nota de orientación del personal](#); [Orientación detallada](#).

17

Indicadores de vulnerabilidades en el sector empresarial

Indicadores básicos	Indicadores adicionales
<ul style="list-style-type: none"> • Crédito de sociedades no financieras (SNF) <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento - Proporción del crédito total • Precios de bienes inmuebles comerciales <ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito de SNF por tipo <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos en moneda extranjera (proporción, crecimiento) - Préstamos de solo intereses • Precios de bienes inmuebles comerciales por ... <ul style="list-style-type: none"> - Región - Tipo de inmueble • Información basada en el prestatario <ul style="list-style-type: none"> - Apalancamiento empresarial - Relación DSTI - Relación LTV en bienes inmuebles comerciales

Referencias: Cuadros 1 y 2 de [Nota de orientación del personal](#); [Orientación detallada](#).

18

Indicadores de vulnerabilidades de la liquidez sistémica

Indicadores básicos	Indicadores adicionales
<ul style="list-style-type: none"> • Relación préstamos/depositos <ul style="list-style-type: none"> - del sistema bancario • Relaciones financiamiento no básico/pasivos totales <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento mayorista, a corto plazo y en moneda extranjera - en el sistema bancario 	<ul style="list-style-type: none"> • Coefficientes de liquidez de activos • Indicadores de descalce de vencimientos <ul style="list-style-type: none"> - Coeficiente de financiación estable neta • Posiciones en moneda extranjera <ul style="list-style-type: none"> - Posiciones abiertas brutas/netas • Flujos de capitales a corto plazo

Referencias: Cuadros 1 y 2 de [Nota de orientación del personal](#); [Orientación detallada](#).

19

Adaptación de las políticas

- Evaluar si las **herramientas existentes** son suficientes para abordar los riesgos sistémicos identificados
 - Encuesta del FMI: [Informes de países](#)
- Consultar las herramientas de **países similares**
 - Encuesta del FMI: [Consulta de datos](#)
 - Base de datos integrada del FMI sobre políticas macroprudenciales (iMaPP): indicadores de medidas de política económica ([sitio web](#))
 - Base de datos Cerutti *et al.*: indicadores de uso de políticas económicas ([sitio web](#))
- Considerar **posibles deficiencias en los datos clave**
 - Por ejemplo, datos según el prestatario para los límites LTV y DSTI

20

3. Evaluación de políticas



Asistencia técnica sobre el marco de políticas macroprudenciales en Panamá

– Evaluación de políticas –

4 de agosto de 2021

Equipo del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM)

1

Evaluación de efectos de políticas

Gráfico 1. Ciclo de políticas macroprudenciales

- ¿Se observan los efectos previstos?
- ¿Algún efecto colateral no deseado?
- ¿Se necesita algún ajuste de políticas?



Fuente: Banco Central de Irlanda «[A Macro-Prudential Policy Framework for Ireland](#)».

2

Diversos enfoques



- **Indicadores** (por ejemplo, variaciones simples, regresiones de estudios de eventos)

Efectos previstos	Efectos no previstos
Indicadores básicos y adicionales (cuadro 4 del cuestionario)	PIB real, efectos propagación intersectorial o transfronteriza, etc.

- **Intercambio de información** con instituciones financieras
 - Datos a nivel de banco, encuestas, diálogo, etc.
- **Estudios** sobre efectos de políticas (por ejemplo, experiencia internacional)
 - Análisis empírico (por ejemplo, [Alam et al. 2019](#), [Araujo et al. 2021](#))
 - Análisis del modelo de canales de transmisión (por ejemplo, [BCBS 2021](#))

3

4. Conclusiones y recomendaciones de la misión en la reunión de clausura

Asistencia técnica sobre el marco de políticas macroprudenciales en Panamá

– Reunión de clausura –

9 de agosto de 2021
Equipo del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM)

1

Resumen

- **Antecedentes**
- Objetivos de la misión
- Principales hallazgos y recomendaciones
- Siguiendo pasos

2

Antecedentes

- Esta Misión de Asistencia Técnica (TA) es parte del Programa de la Línea de Precaución y Liquidez (PLL) del FMI.
- Se identificaron tres áreas en las que trabajaríamos para diagnosticar el estado actual de la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) y las áreas en donde existe oportunidad de mejorar:
 - Implementación de Basilea III
 - Modelo de estrés de solvencia
 - Políticas macroprudenciales**
- Estas tres áreas están estrechamente relacionadas:



- Algunos colchones de capital conforme a Basilea III son de naturaleza macroprudencial
- Las pruebas de estrés son clave para el análisis macroprudencial

3


Objetivos de la misión

- **Evaluar el marco macroprudencial general en Panamá** para identificar brechas y oportunidades para mejorar
- **Concentrarse en el arreglo institucional y la capacidad analítica**
- **Revisión preliminar de los instrumentos de política** (misión adicional en diciembre para brindar asistencia técnica sobre los instrumentos)

5

Principales elementos del marco macroprudencial y sus principales características en Panamá

Macro y microprudencial en la misma institución (SBP)



Arreglo institucional

Herramientas de política

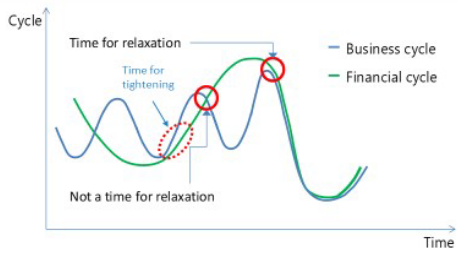
Varias herramientas macroprudenciales, pero pocas varían en el tiempo

Capacidad analítica

Sólido monitoreo de riesgo sistémico; menos experiencia en hacer mapas de los riesgos en las herramientas, simulación de políticas y evaluación

7

La política macroprudencial varía en el tiempo



Será necesario considerar relajar la política macroprudencial si se materializa el riesgo sistémico.

- El endurecimiento de las condiciones financieras podría arrastrar a la actividad económica real hacia abajo, creando con ello un círculo vicioso, ya que los ciclos reales y los financieros se moverían a la par.

8

Múltiples herramientas en la SBP – pero pocas varían en el tiempo

Objetivos	Instrumentos
1. Atenuar y evitar el excesivo crecimiento del crédito y apalancamiento	✓ Colchón Anticíclico
	Colchón de Conservación
	✓ Ratio de apalancamiento
	✓ Ratio de préstamo sobre valor de garantía
2. Atenuar y evitar excesivos desajustes de vencimientos o iliquidez del mercado	✓ Ratio de préstamo sobre ingresos (Código Trabajo)
	✓ Índice de liquidez legal
	✓ Ratio de cobertura de liquidez LCR
	Ratio de financiación estable neta NSFR
3. Limitar la concentración de riesgo directa e indirecta	✓ Recorte de valoración de garantías
	✓ Límite a grandes exposiciones
4. Limitar efecto sistémico de incentivos inadecuados para reducir riesgo moral	Colchón Sistémico

9

Principales hallazgos: herramientas de política

- SBP ha implementado múltiples herramientas, pero pocas varían en el tiempo
- La provisión dinámica (PD) varía en el tiempo pero de manera (normalmente) automática, por lo que no es necesario tomar decisiones de política
- Sin embargo, la SBP tomó una importante decisión preventiva al inicio de la pandemia: liberar la PD antes de que empezara a disminuir automáticamente. Ello es una decisión macroprudencial

Principales recomendaciones:

- Introducir herramientas que giren en torno a los deudores, tales como techos al LTV y al DSTI y límites de vencimiento, que pueden elaborarse para ser utilizadas con variaciones en el tiempo, como herramientas contracíclicas.
- Evaluar la ventaja de implementar el colchón contracíclico conforme a Basilea III (en lugar de la PD o para complementar la PD)
- Considerar introducir el colchón de capital de conservación de Basilea III y un cargo adicional de capital sistémico para los bancos nacionales sistémicos.
- Es necesario evaluar cuidadosamente el momento indicado para activar estas herramientas (no es adecuado con la actual contracción económica)

10

Principales hallazgos: Arreglo institucional Mandato y autoridad

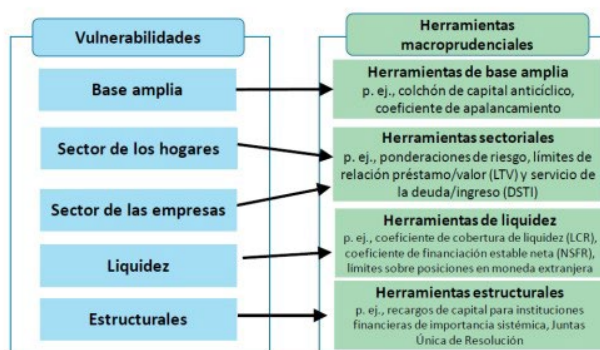
- **Mandato legal de la SBP** (garantizar la solidez del sistema bancario) es **suficientemente sólido** para encargarse de la política macroprudencial en un sistema financiero dominado 90% por los bancos
- La Ley Bancaria le da facultades a la SBP para diseñar y aplicar una **amplia gama de herramientas** (que también se pueden utilizar con fines macroprudenciales)
- La SBP goza de una relativa **independencia** de la influencia política
- La independencia conlleva **rendición de cuentas** respecto de las decisiones de política, así como el deber de explicarlas y justificarlas con claridad

Principales recomendaciones:

- Preparar y publicar un **documento de estrategia macroprudencial** para explicar los objetivos, los indicadores que se siguieron y cómo se transforman en instrumentos de política
- Fortalecer la **comunicación**: aprovechar mejor el Informe de Estabilidad Financiera (IEF) para explicar las decisiones de política y proporcionar el análisis subyacente

11

Correspondencia entre análisis y políticas (para la estrategia)



12

Principales hallazgos: Arreglo institucional – SBP

- El Departamento de Estudios Financieros, en cercana colaboración con el Departamento de Gestión de Riesgos, encabeza la labor de monitoreo de riesgo sistémico en la SBP
- El Comité Técnico (CT) de la SBP Brinda una buena plataforma para compartir información e intercambiar puntos de vista con los encargados de la política microprudencial (División de Supervisión Bancaria) y el Superintendente
- Presentaciones regulares ante la Junta

Principal recomendación: Marcar una mayor distinción entre la toma de decisiones macro y microprudenciales

- Considerar cambiar el nombre del Comité Técnico a Comité Macroprudencial
- Formalizar la gobernanza del CT en un documento que contenga los Términos de Referencia:
 - Que el DEF se encargue de la agenda del CT
 - Realizar minutas de las reuniones donde se toman decisiones de carácter regulatorio
 - Mantener reuniones trimestrales, cuando menos, cuando haya concluido la pandemia
- La Junta debe tener reuniones regulares dedicadas a la política macroprudencial

13

Principales hallazgos: Arreglo Institucional Coordinación interinstitucional

- Representación mutua de los Directores de la SBP, la SSRP y SMV en sus respectivas Juntas fomenta un intercambio de información eficaz
- Consejo de Coordinación Financiera (CCF): órgano consultor, no tiene autoridad regulatoria por sí mismo
- Sus principales funciones son fomentar el intercambio de información y el análisis; evitar fugas regulatorias; recomendar la ampliación del parámetro regulatorio, si fuera necesario
- 6 entidades miembro con capacidades institucionales y disposición a cooperar muy distintas entre sí – poca actividad en este momento

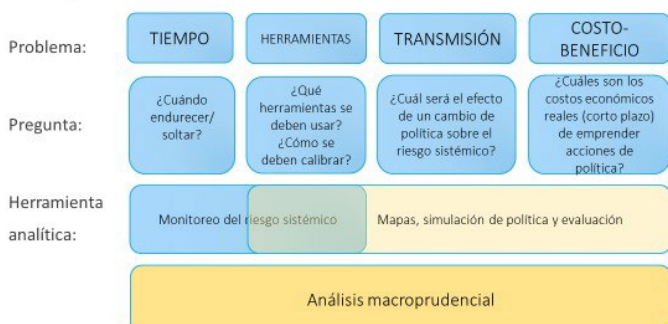
Principal recomendación (no inminente):

Revisar y enmendar las Reglas y Reglamentos Internos (Resolución #1) del CCF para que pueda emitir recomendaciones a sus miembros con una cláusula de “cumplir o explicar” ← que el CCF pase de ser un “poder blando” a un “poder semi-duro”

14

El análisis macroprudencial va más allá del monitoreo del riesgo sistémico

Preguntas clave sobre política macroprudencial que se deben enfrentar:



Principales hallazgos: Capacidad analítica

- DEF cuenta con un conjunto muy rico de herramientas analíticas para monitorear el riesgo sistémico: mapa de calor de riesgos, diagrama de telaraña, pruebas de estrés de solvencia (TA permanente para actualizar), pruebas de estrés de liquidez
- Análisis sectoriales ocasionales profundos (e.g., endeudamiento de los hogares, sector inmobiliario, sector agrícola, etc.)
- Muy buena cooperación con supervisión bancaria para identificar los riesgos que emergen de abajo hacia arriba, desde las instituciones individuales
- Menos enfoque en una evaluación panorámica, de arriba hacia abajo, del ciclo financiero (crédito y precios de los activos) y las condiciones financieras
- Subutilización de los indicadores potenciales de estrés financiero basados en el mercado
- No mucha experiencia en transformación de los riesgos identificados en los mapas en acciones de política, en calibrar las herramientas que varían con el tiempo y en hacer evaluaciones de las políticas.

16

Capacidad analítica -- recomendaciones clave

- Dar mayor preponderancia a indicadores de ciclo crediticio de base amplia, tal como la brecha crédito-PIB
- Utilizar funciones del nuevo modelo de prueba de estrés (proyecciones del PIB, inflación y crédito) para predecir la brecha crédito-PIB
- Considerar la creación de un Sistema de Alerta Temprana agregado con indicadores tales como brecha crédito-PIB, relación del servicio de la deuda agregado y brecha en el precio de la vivienda
- Considerar llevar a cabo una encuesta trimestral sobre el crédito para medir las condiciones crediticias de los bancos (distintas al precio) y las expectativas de crecimiento en el número de créditos otorgados
- Seguir explorando la factibilidad de elaborar un índice de estrés financiero contemporáneo a partir de los indicadores basados en el mercado
- Desarrollar paulatinamente la capacidad para la calibración y evaluación de las políticas

17

Brechas de datos – recomendaciones clave

- Continuar los esfuerzos para recabar y consolidar datos sobre nivel de ingresos y endeudamiento de los hogares (para la calibración de una herramienta DSTI en el futuro)
- Continuar recabando datos sobre precios de vivienda y arrendamientos en colaboración con el INEC
- Esforzarse por obtener datos sobre precios de los inmuebles comerciales (← Los créditos a la construcción representan el 11% del total de la cartera), quizá en colaboración con el INEC



18

Comunicación vía el IEF – recomendaciones clave

Contenido:

- Mapa de calor de riesgos: muy buena práctica pero se puede brindar una mayor interpretación en el texto
- Dar mayor preponderancia a una evaluación de base amplia del ciclo de crédito (e.g., brecha de crédito-PIB y otros indicadores amplios)
- Brindar una evaluación de la forma en que han cambiado las condiciones crediticias (e.g. diferenciales en préstamos, LTVs u otras condiciones distintas al precio)
- Utilizar el IEF para explicar las decisiones de política macroprudencial que tome la SBP, proporcionar el análisis para respaldarlas/justificarlas

Entrega:

- Las recientes conferencias de prensa de alto nivel que ha dado el Superintendente en ocasión de la publicación del IEF son una buena práctica. Se deben suplementar con un comunicado de prensa y una presentación a nivel experto y una sesión de preguntas y respuestas con los analistas del mercado y periodistas financieros.
- Considerar publicar el IEF también en inglés (sobre todo dada la importancia de Panamá como un centro financiero)

19

Siguientes pasos

- Ayuda memoria (en español)
- Seguida de un informe final de la misión de TA con recomendaciones
- Siguiendo misión TA sobre herramientas de política podría tener lugar en diciembre de 2021

21