

PERFIL DE PROYECTO

I. DATOS BÁSICOS

| | | | |
|--------------------------------|---|------|--------------|
| Nombre del Proyecto: | Programa para el fortalecimiento de la administración macrofinanciera y fiscal de Panamá | | |
| Número del Proyecto: | PN-L1086 | | |
| Equipo de Proyecto: | Juan Antonio Ketterer, IFD/CMF, Jefe del Equipo; Joan Prats, IFD/CMF; Cristina Pailhe, IFD/CMF; Gabriela Regojo, LEG/SGO; Yumiko Kusakabe, FIN/FPD; Rafael Rodríguez-Balza, CID/CID; Mario Cuevas, CID/CPN; Gina Cambra, CID/CPN; Isabel Haro, IFD/CMF; y Annabella Gaggero, IFD/CMF. | | |
| Prestatario: | República de Panamá | | |
| Organismo Ejecutor: | Ministerio de Economía y Finanzas | | |
| Plan de Financiamiento: | BID: | US\$ | 320 millones |
| | Total: | US\$ | 320 millones |
| Salvaguardias: | Políticas identificadas: B.01 (OP-102), B.03, B.07, B.13 y B.17 | | |
| | Clasificación: No requerida | | |

II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

A. Entorno financiero y fiscal¹

- 2.1 Panamá ha tenido un fuerte crecimiento económico impulsado en su mayor parte por la inversión. Entre 2007 y 2011 el país ha tenido un crecimiento del PIB real cercano al 9%, liderado por un programa estratégico de inversiones para fomentar la competitividad del país, entre las que destaca la expansión del Canal de Panamá. Este crecimiento ha sido encabezado por los sectores de la construcción, el transporte y las comunicaciones, la intermediación financiera y el comercio. El crecimiento alcanzado en los últimos años, su capacidad de recuperación de la desaceleración sufrida en 2009 a causa de la crisis internacional, y las previsiones de crecimiento para los próximos años muestran el fuerte potencial de desarrollo del país en un contexto internacional incierto.
- 2.2 El crecimiento de Panamá se ha visto acompañado por un marco de sostenibilidad fiscal y macroeconómica, el cual ha sido reflejado en la Ley 34 de Responsabilidad Fiscal. El saldo de la deuda externa se redujo, como proporción de la economía, gracias a la sólida expansión del PIB nominal (42,5% en 2011, casi 10 % menos que el promedio entre 2006 y 2010). Estos esfuerzos han

¹ Todos los datos de esta sección tienen como fuente el IMA, y el Artículo IV del FMI de Abril, 2012.

resultado en la calificación de grado de inversión de la deuda soberana del país en el 2010².

- 2.3 Panamá es un centro bancario regional con un alto nivel de profundización financiera y adecuados niveles de capitalización y rentabilidad. Los activos totales del sector bancario superan el 266% del PIB. El sector bancario muestra altos niveles de capitalización (CAR promedio del 16,5% desde el 2008), bajos niveles de morosidad tanto en la cartera interna como externa (2,7% y 0,6% respectivamente en 2011) y adecuados niveles de rentabilidad (ROA del 1,7% y ROE del 15% en 2011). La liquidez del sistema también es elevada y dobla el ratio de liquidez legalmente requerido del 30%. El sector de seguros y el sector de las cooperativas de ahorro y crédito son pequeños en relación al sector bancario (activos totales del 5% y el 4,5% del PIB, respectivamente).

B. La gestión de los riesgos macrofinancieros y fiscales

- 2.4 Como resultado de la reciente crisis, se ha puesto de manifiesto³ que una estrategia para el manejo de los riesgos de las finanzas públicas (entendido como la minimización del impacto fiscal esperado de un *shock* macroeconómico o financiero, ponderado por su probabilidad de ocurrencia) debe tener un carácter integral. Es decir, la definición de la estrategia debe articular dos dimensiones: i) los riesgos derivados de la hoja de balance del país (riesgo soberano⁴); y ii) los riesgos originados en el sistema financiero (riesgo sistémico⁵).

C. Problemática atendida por el programa propuesto

- 2.5 El Gobierno de Panamá (GOP) considera muy importante perfeccionar su marco de gestión macrofinanciera y fiscal mediante la incorporación de las mejores prácticas internacionales en la materia, reduciendo así el impacto esperado de eventuales *shocks* macroeconómicos o financieros. Este planteamiento es plenamente consistente con los análisis y recomendaciones de los organismos internacionales (FMI, BID)⁶.
- 2.6 Más concretamente, el GOP ha priorizado las siguientes áreas de actuación: **1.- Fortalecimiento de los instrumentos de manejo de activos y pasivos públicos.** Además de mantener una disciplina en el gasto fiscal, en el lado de los activos, se introducirá un fondo soberano de ahorro con un sistema de funcionamiento de carácter anti-cíclico, conducente a fomentar la estabilidad macroeconómica. Por el lado del manejo de los pasivos, el objetivo consiste en fortalecer el segmento doméstico del mercado de deuda pública, para que pueda actuar efectivamente

² Para finales del primer semestre de 2010, las tres principales calificadoras de crédito habían otorgado a Panamá el grado de inversión. En junio de 2011, Fitch mejoró la calificación de Panamá a BBB y a principios de agosto Moody's cambió la perspectiva de Panamá de "estable" a "positiva."

³ Fondo Monetario Internacional: Stability Report, 2012

⁴ Riesgo soberano se define como el riesgo de que el país no pueda hacer frente a sus obligaciones financieras.

⁵ El riesgo sistémico se define como: *the risk of disruption to financial services that is caused by an impairment of all or parts of the financial system and has the potential to have negative consequences on the real economy*. Macprudential Policy: an Organizing Framework", 2011, International Monetary Fund.

⁶ Para un análisis de la situación actual del riesgo soberano de la República de Panamá, ver *Moody's Panama Risk Appraisal, December 2011*.

como un amortiguador/regulador a los *shocks* externos y permitir una gestión del endeudamiento más eficiente que reduzca el coste del financiamiento y la vulnerabilidad externa. **2.- Desarrollo de un marco de regulación e intervención macroprudencial**⁷. El objetivo consiste en implementar una estrategia de reducción del carácter pro cíclico del sistema financiero. Para ello, se mejorará la capacidad del marco regulatorio y de supervisión para modificar los parámetros regulatorios (provisiones, requerimientos de liquidez, capital, etc.) como consecuencia de cambios en las variables macroeconómicas. **3.- Implementación de la supervisión basada en riesgos**. El adecuado monitoreo de los riesgos financieros es un elemento clave para la prevención de las crisis financieras. Con esta finalidad, es necesario desarrollar la reglamentación para mejorar la capacidad de supervisión y auditoria por parte de la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP). En especial en: i) el control de los riesgos de mercado, de liquidez, operativo y tecnológico; ii) la adaptación organizativa de la SBP al nuevo esquema de supervisión; iii) el ámbito transfronterizo, lo que implica alcanzar acuerdos con reguladores de otros países; y iv) el entrenamiento del personal en estos aspectos. En el ámbito no bancario, se recomienda ampliar el perímetro regulatorio de la SBP, para incluir al sector de los seguros y de las cooperativas de ahorro y crédito.

D. Objetivos e instrumentos del programa

- 2.7 El programa tiene como objetivo minimizar el riesgo fiscal de *shocks* macroeconómicos a través del perfeccionamiento del marco de gestión macrofinanciera y fiscal. Su propósito consiste en minimizar el riesgo soberano de la hoja de balance del país y el riesgo sistémico del sistema financiero.
- 2.8 La primera operación, así como el programa en su conjunto, se estructurará en cuatro componentes, a saber:
- 2.9 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Como en todo programa de políticas, una condición general del programa deberá ser mantener un marco macroeconómico estable, consistente con los objetivos del programa establecido. Dicha consistencia vendrá establecida por la Carta de Política.
- 2.10 **Componente II. Instrumentos de manejo de activos y pasivos públicos.** Subcomponentes: i) creación de un fondo soberano de ahorro de estabilización macroeconómica, con un sistema de funcionamiento de carácter anti-cíclico que observe las mejores prácticas internacionales establecidas por el FMI, entre las que se encuentran que invierta sus recursos en el extranjero, que opere como un fondo de financiamiento sin capacidad de gasto ni contemple transferencias preasignadas; y ii) desarrollo del segmento doméstico del mercado de deuda pública, fortaleciendo el programa de creadores de mercado y mejorando la infraestructura de transacciones de deuda doméstica.

⁷ Para una discusión completa, ver Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? C. Lim, F. Columba, A. Costa, P. Kongsamut, A. Otani, M. Saiyid, T. Wezel, and X. Wu, IMF working paper, 2011.

- 2.11 **Componente III. Desarrollo de instrumentos y regulación macroprudencial.** Subcomponentes: i) definición de un sistema de provisiones anticíclicas y dinámicas, mediante el estudio y la elaboración de un sistema de aplicación para el país que utilice las mejores prácticas internacionales; y ii) creación del Consejo de Coordinación Financiera como núcleo de la coordinación entre los diferentes entes supervisores del sistema financiero en Panamá.
- 2.12 **Componente IV. Fortalecimiento de la Supervisión Basada en Riesgos.** Subcomponentes: i) desarrollo reglamentario de la supervisión basada en riesgos; ii) mejora en la capacitación y entrenamiento de los oficiales de supervisión; y iii) definición de un sistema de regulación para el sector de las cooperativas.
- 2.13 Las componentes I y II están dirigidas a la consecución de la disminución del riesgo soberano y las componentes III y IV a la prevención del riesgo sistémico.
- E. Estrategia del Gobierno de Panamá**
- 2.14 El programa es consistente con la Estrategia del Gobierno, definida en el Plan Estratégico de Gobierno. Ésta contempla entre sus prioridades el fortalecimiento del sector financiero, para preservar la estabilidad de las finanzas públicas.
- F. Estrategia del Banco**
- 2.15 El programa es consistente con la Estrategia País del Banco en Panamá (GN-2596). Efectivamente, los objetivos del programa de reducción de las vulnerabilidades fiscales del país, vía la mitigación de los riesgos macro-fiscales, impactarían positivamente en las finanzas públicas del país. Esto es, por tanto, coherente con el objetivo estratégico de “mejorar la gestión y la eficiencia del gasto público”.

III. TEMAS TÉCNICOS Y DE CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa se propone bajo la modalidad programática con dos operaciones individuales y secuenciales, de acuerdo con las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-200-13 y CS-3633). La primera operación está prevista que se presente para su aprobación al Directorio del Banco durante el ejercicio 2012 y la segunda operación será presentada en un ejercicio posterior.
- 3.2 La segunda operación de la serie programática, que está prevista que se efectúe en forma de préstamo, profundizará la mayoría de los aspectos iniciados bajo la primera operación, especialmente los relativos a la mejora en la regulación macroprudencial. Se tiene previsto, sujeto a la programación del Banco, iniciar los trabajos de preparación de la segunda operación durante el ejercicio 2013.
- 3.3 Esta operación es de bajo riesgo y alto impacto. Los **riesgos** de la misma son: i) la falta de avance oportuno en las medidas de política propuestas, riesgo que se considera bajo debido al compromiso del GOP con las reformas, el amplio apoyo que éstas gozan en el sector, así como a la asistencia técnica provista por el Banco y el FMI; ii) sostenibilidad macroeconómica y fiscal, también bajo, tal como se destaca en los análisis de los organismos internacionales.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703) y debido a que se trata de una operación de carácter programático, esta operación no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 **Colaboración con otros Donantes.** El Banco ha estado trabajando en estrecha coordinación con el FMI para asegurar la complementariedad de las reformas propuestas por ambas instituciones.
- 5.2 **Garantías.** El GOP ha solicitado al Banco que la primera operación de la serie programática se efectúe en forma de una garantía, para afianzar las obligaciones de un vehículo ad-hoc (*Special Purpose Vehicle*, SPV). El propósito de dicho vehículo consiste en posibilitar que el GOP optimice el manejo financiero de una serie de pasivos adquiridos por éste en el curso de sus operaciones corrientes y de inversión (ver esquema de la garantía).
- 5.3 En este sentido, el SPV tendrá en su activo obligaciones negociables del GOP originadas por el pago de obra pública construida para el Estado, así como otras obligaciones del GOP.
- 5.4 En vista del carácter novedoso y pionero de la garantía solicitada por el GOP para efectuar la primera operación de este programa, será necesario precisar la articulación del mismo con las políticas del Banco. Así mismo, durante su preparación se analizará la estructura de la garantía y temas asociados con miras a asegurar que se esté apoyando el desarrollo de mecanismos financieros.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 Se estima que la preparación de la presente operación requerirá un presupuesto de US\$48.820. El cronograma de preparación contempla que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) será distribuida al QRR el 31 de julio de 2012 y que la aprobación de la Propuesta de Préstamo por el Directorio sería el 24 de octubre de 2012.

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información y, por lo tanto, no se puede divulgar fuera del Banco.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

| | | |
|------------------------|--|--|
| PROJECT DETAILS | IDB Sector | FINANCIAL MARKETS-FINANCIAL REGULATION AND SUPERVISION |
| | Type of Operation | Policy Based Loan (PBL) |
| | Additional Operation Details | |
| | Investment Checklist | Generic Checklist |
| | Team Leader | Ketterer, Juan Antonio (JUANK@iadb.org) |
| | Project Title | Program to strengthen the macro-financial management of Panama |
| | Project Number | PN-L1086 |
| | Safeguard Screening Assessor(s) | Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org) |
| | Assessment Date | 2012-05-08 |
| | Additional Comments | |

| | | | |
|--|--|---|--|
| SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS | Type of Operation | Loan Operation | |
| | Safeguard Policy Items Identified (Yes) | The Bank will make available to the public the relevant Project documents. | (B.01) Access to Information Policy– OP-102 |
| | | The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts. | (B.03) |
| | | The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations. | (B.07) |
| | | Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects. | (B.13) |

| | | | |
|--|-------------------------------------|--|--------|
| | | Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement. | (B.17) |
| | Potential Safeguard Policy Items(?) | No potential issues identified | |
| | Recommended Action: | Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR. | |
| | Additional Comments: | | |

| | | |
|---------------------|---|--|
| ASSESSOR DETAILS | Name of person who completed screening: | Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org) |
| | Title: | Project Assistant |
| | Date: | 2012-05-08 |

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

1. El programa tiene como objetivo minimizar el riesgo fiscal de *shocks* macroeconómicos a través del perfeccionamiento del marco de gestión macrofinanciera y fiscal de Panamá. Su propósito consiste en minimizar el riesgo soberano de la hoja de balance del país y el riesgo sistémico del sistema financiero.
2. Para ello, el programa tendrá cuatro áreas de intervención: i) estabilidad marcoeconómica; ii) desarrollo de instrumentos de manejo de activos y pasivos públicos; iii) desarrollo de instrumentos y regulación macroprudencial; y iv) fortalecimiento de la supervisión basada en riesgos.
3. El programa se propone bajo la modalidad programática con dos operaciones individuales y secuenciales, de acuerdo con las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-200-13 y CS-3633).
4. Por lo anterior, y de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), este programa no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

| Tema | Descripción | Fecha | Referencias e hipervínculos |
|---|--|--------------------------|---|
| Matriz de Políticas | Se ha acordado un primer borrador provisional de la Matriz de Políticas. La versión final estará disponible para QRR. | Julio 2012 | |
| Operaciones técnicas y diseño | <p>Acuerdo alcanzado con las autoridades sobre la estructura del programa.</p> <p>En base a las necesidades de desarrollo de la regulación macro-prudencial, de fortalecimiento de las capacidades de supervisión y regulación y las prioridades del gobierno, se concretará la matriz de políticas. Un borrador de la matriz de políticas se enviará a las autoridades.</p> | Completado Junio 2012 | <p>2012. Fondo Monetario Internacional (FMI). Artículo IV. <i>Country Report No. 12/83</i></p> <p>http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25840.0</p> |
| Gestión Financiera/Temas Fiduciarios/control contexto | No aplica | N/A | |
| Análisis Costo-Beneficio del Proyecto | A desarrollar durante la preparación del proyecto | Julio 2012 | |

| Tema | Descripción | Fecha | Referencias e hipervínculos |
|--|---|------------|--|
| Recolección de datos y análisis para informes por resultados | Línea de base Bases de datos del Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia de Bancos de Panamá, documentos de investigación, compilación de la base legal y regulatoria. 2012. Fondo Monetario Internacional (FMI). Artículo IV. Country Report No. 12/83 | Julio 2012 | 2012. Fondo Monetario Internacional (FMI). Artículo IV. <i>Country Report No. 12/83</i> http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25840.0 2012. <i>Independent Macroeconomic Assessment</i> (IMA) BID. |
| Análisis institucional /personal, procedimientos y otros aspectos de la capacidad de implementación. | En base a los Informes del FMI (Artículo IV y FSAP). Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, 2011-2012. | Completado | 2012. Fondo Monetario Internacional (FMI). Artículo IV. <i>Country Report No. 12/83</i> http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25840.0 2012. <i>Independent Macroeconomic Assessment</i> (IMA) BID. |
| Salvuardas sociales y ambientales | Filtro de Políticas de Salvaguardias, Anexo II del Perfil de Proyecto | Mayo 2012 | El programa no requiere clasificación. |
| Otros temas clave, como donantes, género, sostenibilidad, temas del país / sector | No aplica | N/A | |

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información y, por lo tanto, no se puede divulgar fuera del Banco.