

Proyecto de Decreto Ley que modifica el actual Régimen Bancario (Decreto Ley 9 de 1998)

Exposición de Motivos

El Sistema Bancario de Panamá es un elemento clave en la estabilidad de la economía panameña. Su integración con el resto del mundo, aunado con el sistema monetario, brinda equilibrio a la economía, propiciando un sistema de intermediación seguro y confiable. Ello permite la captación del ahorro doméstico y la eficiente asignación del crédito a los diferentes sectores de la economía, en atención a mecanismos y principios de mercado. El desarrollo del Centro Bancario Internacional se debe en gran medida a la legislación especial que regula su actividad y el énfasis que se ha dado a la creación y ejecución de una normativa especializada efectiva. El sector bancario representa actualmente el 77.4% de toda la actividad financiera y contribuye, por sí solo, con el 6.1% del Producto Interno Bruto. El nivel de profundización bancaria que presenta la economía panameña es solo comparable con la de países desarrollados, muy por encima del resto del Continente.

En tal contexto, la Superintendencia de Bancos considera prudente recomendar al Órgano Ejecutivo, mantener la individualidad de esta Institución y del régimen legal bancario. En reconocimiento a su fortaleza institucional, su experiencia supervisora, de regulación y su alto grado de competencia, es conveniente recomendar que aquellos sectores que captan recursos del público y que no cuentan con una supervisión y regulación acorde a los riesgos que representan para la estabilidad de la economía, sean supervisados por ésta Institución, a través de modificaciones directas en sus marcos legales especiales, como ha sido el caso exitoso de las empresas fiduciarias.

I. Antecedentes:

El Sistema Bancario, como se conoce hoy día, nace en la década de los setenta, cuando un marco legal promotor que respondía a esta realidad propició la creación de un Centro Bancario con la presencia de los principales bancos internacionales de Estados Unidos, Europa, Asia y Latinoamérica. A inicios de los ochenta llegaron a operar cerca de 120 bancos con activos cercanos a los B/49,000 millones.

La crisis de la deuda externa latinoamericana, los riesgos derivados del problema de blanqueo de capitales, cambios en la legislación bancaria de Estados Unidos, así como las estrategias de crecimiento de la banca internacional, restaron competitividad a la naturaleza del negocio bancario que se hacía desde Panamá: captar recursos internacionales a bajo costo financiero para asignarlo preferentemente a los mercados latinoamericanos.

En 1998 un nuevo marco legal reforma la legislación de 1970, descansando en conceptos y principios acordes a la realidad de un mercado financiero cada vez más integrado, sofisticado, pero especialmente regulado, con la finalidad de evitar los efectos no deseados de las diferentes crisis financieras internacionales que se habían experimentado durante las dos últimas décadas.

II. El Nuevo Entorno Regulador:

El consenso unánime a nivel internacional, que se plasma en las recomendaciones del Comité de Basilea a través de los 25 Principios Básicos para una Supervisión Efectiva, era contar con organismos supervisores técnicos, independientes de la esfera política, que permitieran garantizar la asignación de los mejores

recursos y talento técnico en las tareas de supervisión y regulación de los sistemas bancarios.

Esta sería la vía para mitigar los efectos adversos de las crisis financieras en los sistemas económicos y por ende, en el acceso de la población a los recursos crediticios que permiten el crecimiento y creación de valor a la economía.

El Decreto Ley 9 de febrero de 1998 que crea la Superintendencia de Bancos, como un organismo autónomo del Estado y con la responsabilidad principal de supervisar el sistema bancario, es un paso inicial en esa dirección. La posterior regulación desarrollada por la Superintendencia de Bancos ha permitido contar con un marco normativo acorde a las principales recomendaciones del Comité de Basilea.

Ello ha sido ratificado por evaluaciones independientes realizadas por Organismos Multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), sobre el nivel de cumplimiento y apego de nuestro marco legal y de regulación a los 25 Principios Básicos de Basilea, así como de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) sobre el cumplimiento de las 40 + 9 recomendaciones contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.

En evaluaciones realizadas durante los años 2001 y 2005 nuestro nivel de cumplimiento está entre los más altos del mundo (23 de los 25 Principios) y con la tercera mejor evaluación a nivel internacional respecto del tema de prevención del blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo.

III. Dinamismo de la Industria Bancaria:

Las realidades y características del mercado bancario y financiero son cada vez más variantes. El sistema bancario internacional experimenta una transformación profunda orientada en, al menos, dos direcciones.

Primero, una creciente especialización que permite diversificar operaciones en atención a una evaluación integral sobre la gestión de riesgo. Cada vez más, las grandes corporaciones bancarias internacionales buscan a través de la consolidación y aumento de la complejidad de sus negocios, maximizar beneficios a través de una evaluación y gestión más profesional de sus riesgos.

En segundo lugar, contrario a la experiencia de décadas anteriores, el mercado bancario opera, con mayor frecuencia, en ambientes cada vez más regulados, que garanticen tanto la evaluación independiente sobre la gestión de los riesgos que asumen los bancos, como también la adecuada protección de aquellos clientes que no tienen un poder decisivo en las complejas relaciones bancarias.

Las recomendaciones internacionales sobre los Principios Básicos para una Supervisión Efectiva han sido revisadas y perfeccionadas. Por otro lado, una nueva metodología para la gestión y asignación del capital en función de los riesgos que asumen los bancos ha sido puesta en práctica desde mediados de 2007, por las principales plazas bancarias de Europa, Asia y los Estados Unidos.

Esta última recomendación recogida por el Comité de Basilea en el Marco Revisado para la Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital (Basilea II) representa una oportunidad significativa para perfeccionar la supervisión de los bancos, sobre la base de una gestión más eficiente de los riesgos.

IV. Necesidad de Actualización Legal:

Es claro que la magnitud del negocio bancario que se realiza en y desde Panamá ha crecido, tanto en su naturaleza como en su complejidad. Nuestro Centro Bancario presenta activos en base consolidada (incluyendo las operaciones de las subsidiarias bancarias de los bancos que son casa matriz y consolidan en Panamá) de cerca de B/68,000 millones en el año 2007, con 86 bancos con licencias aprobadas por la Superintendencia y empleando directamente a 16,617 personas.

Por ello, el marco legal que rige el Sistema Bancario requiere de una actualización.

El negocio bancario ha variado sustancialmente; las realidades de regulación y supervisión son cada vez mayores, si se quiere mantener la estabilidad; y la institucionalidad para encarar estos retos exige ser fortalecida.

El Proyecto de Decreto Ley que se somete a la evaluación y consideración de las instancias gubernamentales responsables, descansa en cuatro (4) pilares que buscan fortalecer la capacidad de la Superintendencia de Bancos para supervisar y regular el sistema bancario, así como de actualizar el marco legal a los nuevos retos y desafíos que encara el sistema bancario internacional.

V. Capacidad de Regulación y Supervisión:

El nuevo marco legal fortalece la capacidad de regulación y supervisión de la Superintendencia de Bancos al ampliar sus facultades para regular, no sólo a los bancos, sino también a las sociedades que, junto con los Bancos, conforman un Grupo Bancario, incluyendo las sociedades tenedoras bancarias.

Este principio sigue el concepto de regular y supervisar, sobre una base consolidada, todas aquellas actividades que de alguna forma u otra puedan representar un riesgo a los recursos de terceros confiados a los bancos. Inclusive se ha ampliado la capacidad de poder supervisar las actividades de sociedades no bancarias, que puedan representar un riesgo de contagio para el Grupo Bancario.

Destacan, por otra parte, las facultades que buscan establecer un apropiado equilibrio en las relaciones entre los bancos y aquellos clientes que no tienen poder de negociación significativo en las operaciones bancarias. Los principios sobre acceso a la información en las relaciones cliente/banco buscan crear un entorno más competitivo que favorezca una intermediación bancaria eficiente.

Finalmente, la ampliación de facultades para conocer y decidir en la vía administrativa los reclamos de consumidores bancarios, como han sido definidos en el Proyecto de Decreto Ley, hasta por un monto de veinte mil balboas (B/20,000), es un paso en la dirección correcta para proteger a usuarios con menos acceso a información y poder de negociación. De igual forma, se instituye el arbitraje de servicios bancarios como método alternativo de solución de controversias surgidas entre bancos y consumidores bancarios, cuando las partes lo sometan a su competencia.

Otro aspecto relacionado con el fortalecimiento de la supervisión prudencial y el entorno de regulación es el relativo del requerimiento de adecuación patrimonial de los bancos en función de los activos ponderados por riesgo.

Se establece un nuevo nivel de medición de requerimiento patrimonial, con el objetivo de que los bancos puedan hacer un

mayor énfasis en la medición de su capital económico, en función de sus activos ponderados por riesgo y de esta forma, contar con una base mínima de gestión de la asignación de capital en función de sus estrategias de crecimiento.

La Superintendencia reconoce que una mejor medición del requerimiento patrimonial, junto con el fortalecimiento de la gestión de riesgos, mayores controles internos, la aplicación de límites internos y el reforzamiento de las políticas para provisiones y reservas, constituyen elementos claves para seguir consolidando la fortaleza y solidez de la solvencia del Sistema Bancario.

Siguiendo las recomendaciones y prácticas bancarias internacionales, la Superintendencia de Bancos contará con la facultad de tener una respuesta supervisora y exigir medidas correctivas en el evento en que la adecuación patrimonial descienda por debajo del requerimiento mínimo, en función del perfil de riesgo de un banco en particular.

VI. Regulación de Bancos de Licencia Internacional:

Otro aspecto que consagra la actualización del marco legal bancario es el relativo a la regulación de los bancos de licencia internacional sobre la cual la Superintendencia de Bancos de Panamá realiza la supervisión de origen, es decir, aquella comprensiva de los negocios de naturaleza bancaria que consolidan en Panamá.

Dada la tendencia de conglomerados regionales de consolidar en Panamá sus operaciones bancarias y financieras a través de bancos de licencia internacional, se hace necesario ampliar las facultades de la Superintendencia de Bancos para no solo supervisar, sino también para aplicar un marco de regulación coherente y comprensivo.

Esta regulación se concentra en la capacidad legal para requerir capital frente a los activos ponderados por riesgo, a mantener una adecuada liquidez y también para establecer límites a la concentración, tanto en la exposición sobre partes vinculadas, como también para exposiciones sobre créditos a una sola persona o quienes conformen con ella un grupo económico particular.

VII. Reorganización y Liquidación de Bancos:

Una tercera área de reforma esta orientada a modificar el proceso de abordar situaciones de bancos en problemas enfocándose en perfeccionar un proceso más rápido y que garantice a los depositantes particulares de menor cuantía la posibilidad de recuperar sus ahorros.

Ello va en la dirección de aumentar la confianza y estabilidad del sistema y proteger a los pequeños ahorristas, sin crear mecanismos que aumenten el riesgo moral del Sistema Bancario y sin costo alguno para los Bancos, los depositantes o el Fisco.

VIII. Fortalecimiento Institucional de la Superintendencia:

Finalmente, la cuarta área de reforma esta relacionada con perfeccionar la institucionalidad de la Superintendencia de Bancos como un ente autónomo e independiente en su gestión administrativa y manejo de su presupuesto.

Un aspecto particularmente importante es la creación de la Carrera del Supervisor Bancario para optimizar la administración del Recurso Humano a través de una carrera administrativa especializada. El objetivo de esta reforma es profundizar la independencia de la Superintendencia de Bancos, y sentar las

condiciones para que el recurso humano pueda tener los suficientes incentivos y compensación que le permitan ampliar su capacidad técnica para supervisar un mercado cada vez más complejo y sofisticado, en aras de mantener y robustecer la estabilidad del sistema bancario. Debe recalcar, además, que esta reforma le proporciona a la Superintendencia un régimen que le permite retener a su personal frente a la alta tasa de rotación ocasionada por funcionarios que migran al sector privado por mejores compensaciones.

Otros aspectos de esta reforma institucional se enfocan sobre la agilidad de administración de los recursos financieros propios de la Superintendencia, con los debidos controles internos y fiscalización, para asegurar un gobierno institucional que responda con rapidez a sus responsabilidades de manera eficiente, eficaz y con un alto grado de competitividad a nivel internacional.

Luego de diez años de experiencia bajo el actual marco legal, la Superintendencia de Bancos de Panamá considera que este conjunto de reformas constituye una actualización y modernización necesaria para mantener, tanto la competitividad de la plaza bancaria, como la supervisión del sistema que siga constituyendo una garantía de estabilidad a la economía de Panamá.

Panamá, febrero de 2008