



Panamá: Declaración Final de la Misión del Artículo IV de 2020

19 de febrero de 2020

En una Declaración final se describen las conclusiones preliminares del personal técnico del FMI al término de una visita oficial (o ‘misión’), realizada en la mayoría de los casos a un país miembro. Las misiones se llevan a cabo ya sea como parte de consultas periódicas (por lo general anuales) dentro del marco del [Artículo IV](#) del Convenio Constitutivo del FMI, en el contexto de una solicitud de uso de los recursos del FMI (es decir, un préstamo del FMI), como parte de las conversaciones sobre programas supervisados por el personal, o como componente de otros estudios de la situación económica que lleva a cabo el personal.

Las autoridades han otorgado su consentimiento a la publicación de esta declaración. Las opiniones expresadas en esta declaración son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del Directorio Ejecutivo. Sobre la base de las conclusiones preliminares de esta misión, el personal técnico elaborará un informe que, una vez aprobado por la Gerencia, será presentado al Directorio Ejecutivo del FMI para debate y decisión.

Un equipo del Fondo Monetario Internacional encabezado por Alejandro Santos visitó Panamá del 4 al 17 de febrero para llevar a cabo las conversaciones sobre la consulta del Artículo IV para 2020. El equipo se reunió con el Ministro de Economía y Finanzas, Héctor Alexander, el Superintendente de Bancos, Amauri Castillo, así como con otros funcionarios públicos de alto rango y representantes del sector privado.

Después de una desaceleración temporal en 2018-19, la economía apunta a una recuperación en 2020 y seguirá estando entre las más dinámicas de América Latina. El panorama es positivo; sin embargo, las autoridades deben estar conscientes de los riesgos para el crecimiento provenientes de factores internos y externos. La estrategia del nuevo gobierno debe tener como objetivo preservar la ventaja competitiva de Panamá como un destino atractivo para los negocios y al mismo tiempo concentrarse en las prioridades sociales para garantizar un crecimiento sostenible e incluyente. Con este objetivo en mente, Panamá necesita vigorizar su productividad y competitividad, al igual que mejorar sus resultados sociales. Salir de la lista gris del GAFI mediante el fortalecimiento de las políticas anti-blanqueo de capitales y de combate al financiamiento del terrorismo (AML/CFT, por sus siglas en inglés), así como mejorar la transparencia tributaria serán acciones fundamentales para que Panamá mantenga su sitio como centro financiero regional. También será cada vez más importante reforzar la disciplina fiscal ante una mayor deuda y menores recaudaciones con el fin de garantizar tanto la sostenibilidad de la deuda pública como la credibilidad de la política fiscal. Dada la importancia del sistema

financiero en la economía panameña, las autoridades deben continuar afianzando la evaluación de riesgo sistémico, la supervisión basada en riesgos e instrumentar marcos robustos de política macroprudencial y de manejo de crisis. Por último, ante un escenario de una creciente demanda de agua y la volatilidad climática, Panamá necesita priorizar la gestión eficiente del recurso.

La economía está repuntando luego de una desaceleración temporal

- **Actividad más débil en 2019.** El PIB real creció alrededor de 3 por ciento en los primeros tres trimestres de 2019 (comparado con el año anterior) en medio del debilitamiento de los sectores de construcción y de servicios, y después de una desaceleración en 2018 ocasionada por una huelga en la industria de la construcción. Sin embargo, hay indicadores de que la economía ha comenzado a recuperarse en el último trimestre, dado que una nueva mina de cobre ha iniciado su producción comercial en gran escala y se calcula que el crecimiento de 2019 será de 3.5 por ciento (comparado con 2018). La tasa de desempleo aumentó a 7.1 por ciento en agosto de 2019 del 6 por ciento que se tenía el año anterior, reflejando un menor dinamismo económico.
- **Inflación por debajo de cero.** La inflación del IPC se mantuvo constantemente débil a lo largo de 2019 y permaneció por debajo de cero durante la mayor parte del año, cerrando en -0.1 por ciento en comparación con el año anterior y con un promedio del -0.4 por ciento.
- **Déficit fiscal estable.** El déficit general del sector público no financiero (SPNF) alcanzó el 3.1 por ciento del PIB en 2019 (contra 3.2 por ciento del PIB en 2018) debido a una menor recaudación y a una ejecución acelerada del gasto por parte de la administración saliente, lo cual requirió un ajuste del gasto en la segunda mitad del 2019. El déficit fiscal para 2019 estuvo por debajo del límite de 3½ por ciento establecido en la ley modificada de responsabilidad fiscal y social (LRFS). Sin embargo, el relativamente alto déficit sumado a operaciones de pre-financiamiento y el pago de los atrasados acumulados por un monto que supera el 2 por ciento del PIB, dio lugar a un aumento de la carga de la deuda de la Administración Central panameña a aproximadamente 46 por ciento del PIB a fines de 2019, aunque la cifra neta está cerca del 40 por ciento.
- **Mejora en la posición externa.** El déficit de cuenta corriente se redujo a un estimado del 6.6 por ciento del PIB en 2019 (contra 8.2 por ciento del PIB en 2018) gracias a las crecientes exportaciones de cobre y se siguió financiando principalmente con inversión extranjera directa.

El panorama es positivo, pero la balanza de riesgos se inclina a la baja

- **El crecimiento se recuperará y Panamá seguirá estando entre las economías más dinámicas de América Latina.** Se proyecta que el crecimiento en la producción se recupere a 4.8 por ciento en 2020, apoyado en la producción de cobre a gran escala y una robusta inversión privada. Se espera que en el mediano plazo el crecimiento se establezca a su tasa anual potencial de 5 por ciento. También se prevé que la inflación aumente hasta 1 por ciento en 2020 (comparada con el año anterior) gracias a la aceleración de la actividad económica y que se establezca en un aumento de 2 por ciento (en términos anuales) en el mediano plazo. Mientras

tanto, se proyecta que la posición externa mejore en forma continua y que se reduzca el déficit de la cuenta corriente al 5 por ciento del PIB para 2023. También se espera que la balanza fiscal mejore paulatinamente—conforme a la regla fiscal modificada—y que el déficit del SPNF llegue al 2 por ciento del PIB para 2022.

- ***La balanza de riesgos tiene una inclinación a la baja.*** Los principales riesgos internos para el crecimiento están relacionados con contratiempos para salir de la lista gris del GAFI y con no rebasar el techo del déficit conforme a la LRFS. Estos riesgos podrían exponer a Panamá a daños reputacionales y con ello reducir su competitividad y desgastar la credibilidad política del nuevo gobierno. La continua sobreoferta en el mercado inmobiliario local podría afectar negativamente la estabilidad financiera y la economía real si hubiera una corrección en los precios y aumentara la cartera vencida. Las tensiones sociales podrían perturbar la actividad económica y ocasionar un traspies en las políticas públicas. Del lado positivo, las exportaciones de cobre podrían ser más importantes de lo previsto. Entre los riesgos externos, los más relevantes son una desaceleración en la actividad del Canal, un crecimiento global más débil de lo esperado, mayores tensiones comerciales, la propagación del coronavirus y una erosión en la competitividad a causa de la apreciación del dólar estadounidense. Otros riesgos incluyen un fuerte endurecimiento de las condiciones financieras a nivel global que llevaría a un aumento en las tasas de interés internas, que a su vez elevaría los costos del pago y refinanciamiento de la deuda. Ataques cibernéticos podrían ocasionar grandes alteraciones a la infraestructura digital y los fenómenos meteorológicos relacionados con el cambio climático podrían afectar negativamente la actividad del Canal, la agricultura y el turismo.

Es necesario mejorar el marco fiscal para mantener la disciplina presupuestal ante el aumento de la deuda

- ***Es necesaria una consolidación fiscal gradual.*** Con este fin, el gobierno modificó una vez más el techo del déficit estipulado en la ley de responsabilidad fiscal, para llevarlo a 3½ por ciento del PIB en 2019—que logró cumplirse—, seguido de un ajuste gradual a 2 por ciento del PIB para 2022, lo cual parece adecuado. Es imperativo mantener los esfuerzos de consolidación para garantizar la sostenibilidad de la deuda, en especial a la luz del reciente incremento en los niveles de deuda pública impulsado por un déficit elevado, operaciones de pre-financiamiento y los préstamos que fueron necesarios para pagar las cuentas vencidas atrasadas que no fueron registradas con anterioridad.
- ***Se requiere una evaluación exhaustiva del potencial de los ingresos y de la eficiencia del gasto.*** Es fundamental llevar a cabo la reforma de las administraciones tributaria y aduanera, atender a las necesidades sociales y mejorar la eficiencia del gasto público para mantener el crecimiento ante una falta de ingresos. Además de mejorar la capacidad de las administraciones tributaria y aduanera, se requiere tomar medidas para hacer una revisión al complejo esquema de exenciones tributarias otorgadas por Panamá que erosionan significativamente la base impositiva. Por lo que se refiere al gasto, para poder lograr un crecimiento sostenible e incluyente, será crucial realinear el gasto corriente con las necesidades sociales—que contemple una mayor inversión en educación—, así como mejorar la eficiencia del gasto social. En adelante, será necesario evaluar cuidadosamente y priorizar los proyectos de gastos de capital, incluyendo aquellos ejecutados a través de APPs recientemente establecidas. Al

mismo tiempo, el sistema de pensiones debe someterse a una reforma gradual que permita alinear mejor las contribuciones entrantes con los pagos esperados a la luz los cambios demográficos que se presentan.

- ***Deben adoptarse medidas para reforzar aun más el marco fiscal.*** Las autoridades deben recuperar su historial de disciplina fiscal habilitado por la ley de responsabilidad fiscal mediante mejoras el marco fiscal y un firme compromiso para formular políticas fiscales robustas. Esto implicaría designar a los miembros del consejo fiscal para fomentar aún más la rendición de cuentas y facilitar el debate público informado sobre la política fiscal. Además, la nueva administración debería considerar adoptar una regla estructural en el mediano plazo para crear colchones fiscales a los que se pueda recurrir en caso de reveses económicos, con el objetivo de que la política fiscal sea menos procíclica y, por ende, sea una herramienta de estabilización macroeconómica más eficaz. Por último, las autoridades deben fortalecer las reglas de ejecución presupuestaria para evitar que se vuelva a incurrir en retrasos en los pagos y, al mismo tiempo, también fortalecer el registro de las cuentas fiscales limitando los proyectos llave en mano y los contratos de pago diferido en proyectos de inversión pública.

Deben mejorarse los marcos de integridad financiera y transparencia tributaria.

- ***Salir de la lista gris de GAFI debe seguir siendo una prioridad.*** Para aprovechar el impulso de la reciente actividad legislativa, las autoridades deben continuar atendiendo las deficiencias en el marco regulatorio ALD/CFT de Panamá identificado por el GAFI. Como tarea específica, las autoridades deberían actualizar la estrategia de evaluación nacional de riesgos y de ALD/CFT, actualizar también el recientemente creado registro de información sobre beneficiarios finales de empresas, y ejecutar acción legal en casos de lavado de dinero y casas de remesas sin licencia. Será clave actualizar el marco legal y garantizar su efectividad para fortalecer la posición de Panamá como centro financiero regional. Vemos con beneplácito los esfuerzos permanentes para aumentar la conciencia pública sobre el lavado de dinero y otras actividades financieras sospechosas. Será necesario tener una cooperación cercana y una comunicación fluida con las autoridades regionales e internacionales encargadas de vigilar la integridad financiera con el fin de garantizar una pronta salida de la lista gris.
- ***Deben continuar los esfuerzos para seguir mejorando la transparencia tributaria y continuar con el intercambio de información.*** Tras los recientes avances para implementar las recomendaciones legales del Foro Global de la OCDE (que resultó en la mejora de la calificación de Panamá a "cumple parcialmente" con su estándar global de transparencia tributaria), las autoridades deberían continuar resolviendo las deficiencias identificadas durante la revisión por parte de dicho organismo en 2019. Específicamente, Panamá debe eliminar las entidades inactivas y responder a las solicitudes de intercambio de información de manera oportuna.

Se necesitan reformas al sector financiero para aumentar la resiliencia y monitorear los riesgos.

- ***Se requiere que se actualicen las herramientas utilizadas para la supervisión financiera.*** Dados los importantes avances en el marco regulatorio hacia la adopción de las medidas de

Basilea III, las autoridades deberían concentrarse en la política macroprudencial y en perfeccionar el conjunto de herramientas regulatorias. También sería importante establecer un mecanismo de liquidez adecuado para los bancos, así como marcos sólidos para la gestión de crisis, entre ellas, aumentar el rango de herramientas de resolución bancaria. Con el fin de vigilar mejor los riesgos macrofinancieros, será necesario llenar el hueco estadístico relacionado a la ausencia de información más granular sobre los balances corporativos, de los hogares y sobre los precios de las propiedades.

- ***El país tiene el potencial para desarrollar el sector tecnología financiera “fintech”.*** Panamá puede adoptar marcos regulatorios de ciberseguridad y tecnología financiera en consonancia con los estándares internacionales y al mismo tiempo capitalizar sobre la conectividad digital y móvil del país para posicionarlo como un centro regional de tecnología financiera.

Es urgente atender las necesidades estructurales y prioridades sociales.

- ***La instrumentación de reformas estructurales será clave para conseguir el potencial de alto crecimiento.*** Mantener las altas tasas de crecimiento requerirá mejoras continuas en la productividad y la competitividad, así como un fortalecimiento de las políticas relacionadas con la movilidad laboral, la capacidad y gobernanza institucionales. También requerirá de avances en la innovación y sofisticación tecnológicas en industrias clave. Panamá necesita contar con una fuerza laboral más calificada, eficientar el marco de insolvencia y mejorar el funcionamiento del sistema judicial. Además, será vital también mejorar la gestión del agua tanto para las operaciones del Canal ampliado como para la creciente población, sobre todo dados los riesgos que trae consigo el cambio climático.
- ***Se deben priorizar los temas sociales.*** Es importante continuar reformando las políticas sociales para mantener un crecimiento generalizado e incluyente, esto requiere llevar a cabo acciones estratégicas en las áreas de educación (tanto en acceso como calidad), equidad de género, programas de protección social, y reducción de la pobreza en las comarcas.

La misión agradece a las autoridades panameñas por su excelente cooperación, amable hospitalidad y diálogo franco y abierto.