# INVENTARIO DEL MARCO NORMATIVO DE LAS MICROFINANZAS EN PANAMÁ

**CARANA CORPORATION**

**WASHINGTON CONSULTING CORPORATION**

**Diciembre 2010**

**INDICE**

RESUMEN EJECUTIVO ..... 4

**1. EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA INDUSTRIA DE MICROFINANZAS EN PANAMÁ ..... 6**

**1.1 Marco Legal y Normativo ..... 6**

**1.2 Evolución y desempeño de las IMF en Panamá ..... 11**

## ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| **BMF** | Banco de Microfinanzas |
| **BID** | Banco Interamericano de Desarrollo |
| **CAF** | Corporación Andina de Fomento |
| **CAC** | Cooperativa de Ahorro y Crédito |
| **CMAC** | Cajas Municipales de Ahorro y Crédito |
| **CRACS** | Cajas Rurales de Ahorro y Crédito |
| **CBI** | Centro Bancario Internacional de Panamá |
| **DEG** | Derechos Especiales de Giro |
| **EDPYMES** | Entidades de Desarrollo a la Pequeña y Microempresa |
| **EF** | Empresas Financieras |
| **FFP** | Fondo Financiero Privado |
| **IMF** | Instituciones de Microfinanzas |
| **IMNB** | Instituciones de Microfinanzas no Bancarias |
| **IPACOOP** | Instituto Panameño de Cooperativas |
| **LBEF** | Ley de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia |
| **LGSF** | Ley General del Sistema Financiero del Perú |
| **MAP** | Mutuales de Ahorro y Préstamo |
| **MYPES** | Micro y Pequeñas Empresas |
| **MCI** | Ministerio de Comercio e Industria de Panamá |
| **MES** | Cartera de Microcrédito |
| **ONG** | Organización No Gubernamental |
| **REDPAMIF** | Red Panameña de Microfinanzas |
| **ROE** | Rentabilidad sobre el Patrimonio |
| **SBEF** | Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia |
| **SBS** | Superintendencia de Bancos y Seguros del Perú |
| **SMP** | Sistema de Microfinanzas de Panamá |

**RESUMEN EJECUTIVO**

La Industria de las Microfinanzas en Panamá está poco desarrollada, cuenta con un marco legal y normativo sectorializado que muestra muchas deficiencias. Existen pocas instituciones especializadas con una oferta restringida de productos financieros, limitada cobertura geográfica y un insuficiente desarrollo tecnológico que se traducen en elevados costos operativos y, por lo tanto, en elevadas tasas de interés.

La regulación del SMP no es uniforme para toda la actividad microfinanciera, y su supervisión se encuentra dispersa en varias instancias estatales según la forma jurídica que adopte la entidad financiera (BMF, CAC, EF, ONG). Estas entidades realizan actividades muy similares, no obstante, siguen normas y procedimientos de fiscalización muy heterogéneos. Un esquema de regulación y supervisión adecuado para las microfinanzas debe incluir una normatividad y mecanismos de supervisión específicos para la actividad, más que sobre la figura jurídica que la ejecuta.

Para lograr un marco regulatorio de excelencia las autoridades panameñas deben crear un entorno legal y normativo que promueva una sana competencia y evite las asimetrías regulatorias. Adicionalmente, en el caso de las entidades no reguladas, es primordial estandarizar la contabilidad y sus indicadores, para generar transparencia, adoptar políticas de evaluación y calificación de cartera, tal como las entidades reguladas los aplican hoy, para llegar a ser instituciones solventes y estar más preparadas para sobrevivir en un entorno de crisis y de competencia.

Buena parte de las instituciones que componen el SMP opera con montos de cartera reducidos, especialmente las EF que tienen problemas de fondeo pues no están permitidas de captar depósitos del público. Es primordial autorizar la captación de depósitos por las EF, para lo cual deberían ser reguladas y constituirse como Sociedades Anónimas. Esto posibilitaría el fortalecimiento, la diversificación y expansión de las operaciones del SMP. La actividad de intermediación financiera precisa operar con economías de escala, es decir: contar con un tamaño y nivel de operaciones para soportar una adecuada y necesaria infraestructura, ofrecer una diversidad de servicios financieros y todavía ser rentable.

En las leyes, decretos y normas que rigen el SMP las operaciones de microcrédito, no están definidas. Es conveniente que la normativa prudencial defina claramente las operaciones de microcrédito y las distinga de las operaciones de consumo, de vivienda y corporativas y/o comerciales, cuya naturaleza y características de riesgo son totalmente diferentes la una de las otras. Esta diferencia se relaciona con el monto del crédito, el tipo de información presentada por el prestatario, las garantías otorgadas y la tecnología utilizada para la evaluación del préstamo. El nuevo enfoque de la regulación para microcrédito, valora mucho más la tecnología crediticia que se utiliza para evaluar el proyecto a ser financiado y el flujo que éste genera, en lugar de incidir en garantías reales.

En la actualidad, el organismo de supervisión no cuenta con la facultad para imponer una provisión genérica, contra riesgos adicionales o potenciales, como consecuencia de la no aplicación de tecnologías apropiadas, ausencia de adecuados controles internos, debilidades en los sistemas de información y contra riesgos ajenos a la entidad (exógenos) ya sean ellos sistémicos o causados por ciclos económicos sectoriales o globales. Es aconsejable, la implantación de provisiones genéricas para cubrir los riesgos adicionales o potenciales.

Las instituciones que componen el SMP no cuentan con un Manual Único de Cuentas que permita el registro de las operaciones de las entidades de acuerdo a normas internacionales de contabilidad generalmente aceptadas, lo cual permitiría contar con una contabilidad uniforme y transparente para evaluar apropiadamente la situación económico-financiera de las IMF en conjunto y de cada una en particular. Las IMF deberían adoptar el Manual Único de Cuentas que se tiene para las entidades supervisadas por la Superintendencia.

De acuerdo a las mejores prácticas internacionales, todas las entidades financieras informan sobre sus operaciones de préstamo a la Central de Riesgo Crediticio sean ellas reguladas o no reguladas. Este no es el caso en Panamá, en consecuencia, la Legislación Panameña debería obligar a que todas las IMF reguladas y no reguladas informen sobre la situación de su cartera a la Central de riesgo Crediticio, porque mejoran el conocimiento de las entidades acerca de las características de sus deudores y permiten una estimación más precisa de la probabilidad de recuperación. Esto obliga a que las entidades financieras asignen mejor sus riesgos, evitando problemas de selección adversa y disminuyendo el riesgo de crédito.

Con excepción de los BMF, la fiscalización que se efectúa a las CAC, EF y ONG no cumple con los requisitos exigidos por las normas internacionales de prudencia y de una supervisión basada en riesgos, especialmente para las entidades que captan recursos del
Público (CAC) y las que reciben recursos del Estado. La supervisión y fiscalización del SMF debería recaer en una sola entidad, y en el caso de Panamá, se recomienda que esta institución sea la Superintendencia de Bancos, la cual cuenta con gran experiencia en regulación y supervisión de bancos de microfinanzas y con personal altamente calificado.

A todo ello, se suman varios obstáculos que impiden el acceso a productos y servicios financieros para microempresas y la población de estratos medios y bajos, como ser: las garantías colaterales exigidas para ser sujetos de créditos, los altos costos y baja calidad de los servicios públicos, excesivos trámites en la formalización de las empresas, problemas en la titulación de tierras que pueden funcionar como garantías

y la falta de educación financiera sobre los productos y servicios financieros ofrecidos en el mercado.

A pesar del avance logrado en los últimos años, Panamá tiene un largo camino por recorrer para ampliar el acceso de la población a productos y servicios financieros y generar una mayor competencia que se traduzca en una disminución de las tasas de interés, que en el caso panameño son excesivamente elevadas. En estas circunstancias, es fundamental que el Sistema Financiero de Panamá se fortalezca mediante el establecimiento de una normativa prudencial y un sistema de supervisión para las IMF acorde con las mejores prácticas internacionales.

## 1. EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA INDUSTRIA DE MICROFINANZAS EN PANAMÁ

Este informe analiza y evalúa el marco institucional, normativo, regulatorio y el desempeño de las instituciones de microfinanzas en Panamá. Paralelamente, se examinan las experiencias más exitosas de la región: Bolivia y Perú[1], en materia de regulación, identificando las mejores prácticas y su correlación con la actual situación del sistema de microfinanzas panameño.

### 1.1 Marco Legal y Normativo

Las actividades de intermediación financiera y de prestación de servicios auxiliares financieros se encuentran sujetas al ámbito de aplicación del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 y las modificaciones realizadas por el Decreto Ley N°2 de 22 de febrero de 2008 que regula el Sistema Bancario y crea la Superintendencia de Bancos[2].

De acuerdo a este marco legal, "*Podrán ejercer el negocio de banca en o desde la República de Panamá únicamente quienes hayan obtenido la licencia bancaria respectiva. También podrán ejercer el negocio de banca, las personas de Derecho Público a las cuales las leyes autoricen para tal efecto".* (Art. 3 DL 2008). Este Decreto Ley se aplicará a:

1. Los bancos o cualquier persona que ejerza el negocio de banca en o desde la República de Panamá.
2. Los grupos bancarios, según se define en este Decreto Ley y en las normas dictadas para su ejecución.
3. Las oficinas de representación.

[1] La evaluación realizada por el Economist Intelligence Unit sobre quince países de América Latina y el Caribe respecto al marco regulatorio, el desarrollo institucional y el entorno de negocios de las microfinanzas otorga a Bolivia y Perú los primeros lugares.
[2] Se promulga el Decreto Ejecutivo No. 52 como Texto Único que contiene el Ley 9 de 26 de febrero de 1998 y las modificaciones del Decreto Ley N°2 de 22 de febrero de 2008.

4. Las afiliadas no bancarias ni financieras de que trata el Art. 40-E[3] del DL 2008.

Adicionalmente, introduce un párrafo que dice: *"Se prohíbe a toda persona captar, directa o indirectamente, recursos del público por medio de la aceptación de dinero en depósito o cualesquiera otras modalidades, salvo que: (a) cuente con licencia o autorización para la autoridad expedida por autoridad o ente regulador competente por ley, o (b) se dedique a actividades de captación que estén expresamente exentas por ley del requerimiento de licencia, regulación o autorización.*".

Se define el Negocio de Banca como: "…*la captación de recursos del público de instituciones financieras, por medio de la aceptación de dinero en depósito o por cualquier otro medio que señale la Superintendencia o los usos bancarios, y la utilización de tales recursos por cuenta y riesgo del banco, para otorgar préstamos, realizar inversiones o cualquier otra operación definida para estos efectos por la Superintendencia".*

Por otra parte, el 30 de enero del 2002, se promulgó la Ley 10 que establece las normas con relación al sistema de microfinanzas con el objeto de: *"fomentar, desarrollar y fortalecer el sistema de microfinanzas, promoviendo servicios financieros y créditos destinados al sector rural y urbano, para brindar una opción a los ciudadanos y a las comunidades en condición de vulnerabilidad social, a fin de que se integren a los sistemas económicos y sociales del país.".*

Se define al **Sistema de Microfinanzas**[4] como aquel que: "*atiende al sector de la micro y pequeña empresa mediante el otorgamiento de créditos y otros servicios financieros, y está integrado por las instituciones que dediquen no menos del 75% de su cartera de préstamos al fomento, financiamiento y promoción de este sector."*

Se entiende por **Microempresa**: *"Persona natural o jurídica que constituya una unidad económica, que genere ingresos brutos o facturación anuales hasta la suma de Ciento Cincuenta Mil Balboas (B/.150,000.00)"*

Se entiende por **Pequeña Empresa**: ""*Persona natural o jurídica que constituya una unidad económica, que genere ingresos brutos o facturación anuales desde la suma de Ciento Cincuenta Mil Balboas con un Centésimo (B/.150,000.01)hasta un millón de Balboas (B/.1.000,000.00)"*

La Ley 10, también autoriza la organización y funcionamiento de bancos de microfinanzas (BMF) a nivel nacional, como entidades financieras, que tienen por objeto principal la promoción de servicios financieros y créditos destinados a micro y pequeñas empresas del sector rural y urbano, para brindar una opción a los

[3] Artículo 40-E: La Superintendencia supervisará consolidadamente las actividades de las sociedades bancarias o no financieras que sean afiliadas o relacionadas a grupos bancarios, pero no forman parte de las normas que los desarrollan, y en tal virtud podrá exigir la información que sea necesaria.
[4] Artículo 1 del Acuerdo No. 6-2003 que modifica el Artículo 3 del Acuerdo No. 2-2003.

ciudadanos y a las comunidades en condición de vulnerabilidad social, a fin de que se integren a los sistemas económicos y sociales del país.

**Bancos de Microfinanzas (BMF)**

Son Bancos de Microfinanzas: "*aquellos que tengan por objeto principal la canalización de recursos a micro y pequeñas empresas a nivel nacional, y cuya cartera total de préstamos esté constituida al menos en un setenta y cinco por ciento (75%) por créditos con garantía personal que no excedan el uno por ciento (1%) del patrimonio neto, y en préstamos con garantía real que no excedan del tres por ciento (3%) del patrimonio del Banco.* Como parte de sus responsabilidades, la Superintendencia, mediante el Acuerdo 2-2003 y el Acuerdo 6-2003 que lo modifica estableció la regulación específica sobre los BMF, donde se establece lo siguiente:

- Los BMF deben constituirse como sociedades anónimas y operar con un capital mínimo[5] equivalente a Tres Millones de Balboas (B/ 3.000.000).

- Corresponde a la Superintendencia otorgar la autorización de funcionamiento de los BMF, regularlos y supervisarlos[6]. Los trámites para constituir un BMF, deben cumplir los requisitos establecidos en el Acuerdo 3-2001.

- Los BMF deberán mantener Fondos de Capital equivalentes a por lo menos 12% del total de sus activos y operaciones fuera de balance, ponderados en función a sus riesgos.

- Para el 25% de la cartera con garantía real la clasificación de activos de préstamos y su provisionamiento se realizará tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 7 del acuerdo 6-2000 (normal, mención especial, subnormal, dudoso, irrecuperable); asimismo, se establece una provisión global del 1% sobre la totalidad de la cartera de préstamos.

- Para los efectos del 75% de la cartera de préstamos que esté constituida por créditos con garantía personal que no exceda del 1% del patrimonio neto, y en préstamos con garantía real que no excedan del 3% del patrimonio neto, se establecen las provisiones específicas que se detallan en el cuadro siguiente:

| Categoría | Morosidad | Previsión |
|---|---|---|
| **Normal** | Hasta 30 días | 0% |
| **Mención Especial** | De 31 a 60 días | De 2% a 14% |
| **Subnormal** | De 61 a 90 días | De 15% a 49% |
| **Dudoso** | De 91 a 360 días | De 50% a 99% |
| **Irrecuperable** | Más de 360 días | 100% |

[5] Artículo 4 del Acuerdo No. 2-2003.
[6] Artículo 8 del Acuerdo No. 2-2003

- Los BMF pueden fijar libremente el monto de las tasas de interés activas y pasivas de sus operaciones, por lo que no les serán aplicables otras leyes o normas que establezcan tasas máximas de interés.

La Ley 10 de 2002 y el Acuerdo 2 de 2003 facilitan la instalación de entidades orientadas a las microfinanzas enmarcadas en el ámbito regulatorio de la SB, lo que brinda solidez y seguridad al sistema. Lo hacen mediante el establecimiento de una exigencia menor de capital para su constitución, la determinación de que el 75% de la cartera deba estar dirigida a MYPE y el incremento del índice de adecuación de capital.

En Panamá operan tres bancos de microfinanzas: Mi Banco, Banco Delta y Banco Financia, este último comenzó a otorgar préstamos a inicios del 2008. Los BMF están utilizando tecnologías crediticias que se adaptan a las características de los micro emprendedores, con el propósito de determinar su capacidad de pago.

Además de los BMF, el sistema de microfinanzas en Panamá también está compuesto por las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), las Empresas Financieras (EF) y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

**Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)**

La Ley N° 17 de 1° de mayo de 1997 establece el Régimen Especial de las Cooperativas que en su Artículo 83 les permite captar depósitos cuando dice: "*Las cooperativas podrán asumir todas las formas de pasivos y emitir obligaciones que suscribirán los asociados o los terceros, conforme a las condiciones que establezca la respectiva reglamentación."*

La Ley N° 17 también permite a las cooperativas otorgar préstamos, ya que en su artículo 53 dice: *"Las asociaciones cooperativas que por su naturaleza tengan que conceder préstamos a sus asociados, tendrán un comité de crédito integrado por tres asociados….".* Vale la pena mencionar que este artículo no hace referencia a terceros, se entendería que los préstamos están circunscritos a los asociados.

A su vez, el Decreto Ejecutivo 137 reglamenta la Ley Nº 17, y en su Artículo 4 inciso d) menciona: "*Cooperativas de Ahorro y Crédito: Tiene por objeto fomentar entre sus asociados y terceros, el hábito del ahorro, administrará servicios de tipo bancario y operaciones de crédito que sean necesarias en iguales condiciones"*. El DE 137 es explícito al señalar que las CAC pueden fomentar el ahorro (captar depósitos de asociados y de terceros) y administrar operaciones de crédito.

Y el Artículo 118 de la Ley No. 17 de Cooperativas, le otorga al IPACOOP la competencia para fiscalizar, pues dice: *"La autoridad de aplicación de la legislación cooperativa y el órgano para la fiscalización pública será el IPACOOP**,** y tendrá competencia privativa sobre las actividades que realicen las cooperativas, dándoles las autorizaciones o sanciones correspondientes".*

Las CAC y las que prestan servicios múltiples están autorizadas por Ley a captar depósitos y efectuar préstamos, sujetos a la fiscalización del IPACOOP. La fiscalización que realiza el IPACOOP está a cargo de 22 auditores quienes realizan una supervisión de las CAC que se enfoca en la revisión de la documentación contable y financiera (libros contables, cheques y estados financieros); revisión de documentos administrativos y legales (contratos, libros sociales y acuerdos), y asegurarse que las cooperativas tengan sus libros de registros al día y en un solo lugar de la cooperativa.

**Empresas Financieras (EF)**

Las operaciones de las EF están reguladas por la Ley 42 de Julio de 2001 y La Ley 33 de 2002 que la modifica. Mediante esta Ley se crearon las EF, las cuales pueden ser constituidas por toda persona natural o jurídica que se dedique a ofrecer préstamos o facilidades de financiamiento. También quedan sujetas a las disposiciones de la presente Ley, las empresas que, sin usar en su razón social o denominación comercial la expresión Financiera, se dediquen al ejercicio de las actividades propias o similares de las empresas financieras.

Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta Ley, las casas de empeño, las mueblerías y cualquier persona natural o jurídica que realice operaciones de financiamiento de sus propias ventas; las operaciones de préstamos efectuadas por bancos y demás entidades reguladas por la Superintendencia de Bancos, por empresas de seguros y reaseguros, cooperativas, empresas mutualistas, así como asociaciones de ahorro y préstamo.

Las principales normas que se aplican a las EF son las siguientes:

- La Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias (MCI) es el ente rector, fiscalizador y regulador de las empresas financieras, así como el encargado de expedir y revocar la resolución que autoriza la operación en las actividades para las empresas financieras, y de velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos.

- Toda persona natural o jurídica, que desarrolle los negocios propios de una empresa financiera, deberá contar con un capital social mínimo pagado de quinientos mil balboas (B/.500.000). En el caso de las empresas jurídicas, las acciones correspondientes deberán estar totalmente suscritas, pagadas y liberadas.

- Las empresas financieras podrán fijar libremente el monto de la Tasa de Interés Nominal de sus operaciones y la Tasa de Interés Efectiva Aplicada. Las empresas financieras deberán indicar la Tasa de Interés Efectiva Aplicada calculada en la forma prevista en esta Ley, en su publicidad, cotizaciones y contratos de préstamo. Queda expresamente prohibido el cobro de intereses sobre intereses.

- El MCI, a través de la Dirección de Empresas Financieras, queda facultado para solicitar y obtener de las empresas financieras toda la información general de carácter contable, estadístico y financiero que estime conveniente.

- Dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal, las empresas financieras deberán presentar a la Dirección de Empresas Financieras del MCI sus estados financieros, debidamente auditados por un contador público autorizado.

- Cada dos años, la Dirección de Empresas Financieras del MCI, debe realizar, por lo menos, una fiscalización en cada EF para determinar, entre otras cosas, si ha cumplido las disposiciones de la presente ley.

La normatividad que rige para las EF es aplicable a una porción importante de los oferentes de servicios microfinancieros. A fines del 2008, estaban registradas 242 EF que generaron una cartera de us$ 103 millones.

**ONG crediticias**

Se encuentran reguladas por las normas generales de la Constitución de Panamá y su funcionamiento por el Código Civil, responsabilidad que recae sobre el MEF. Estas entidades operan sin las exigencias de un capital mínimo y no tienen un sistema regulado de supervisión específica.

Las EF y las ONG en Panamá no cuentan con un fondeo específico, porque éstos provienen de diversas fuentes y no propiamente de una institución de segundo piso. Tampoco disponen de opciones de refinanciamiento de deudas, por lo cual deben recurrir a préstamos, cooperaciones internacionales o ampararse en la esperanza de los proyectos pendientes de aprobación por el Gobierno Nacional.

En Panamá, el grado de avance de las microfinanzas es considerado escaso en la oferta, existe una limitada cobertura a la demanda, se debe desarrollar una plataforma de servicios integrales en la incorporación de tecnología y la formación del recurso humano y a su vez, se requieren intervenciones estratégicas y sistemáticas que maximicen su impacto.

## 1.2 Evolución y desempeño de las IMF en Panamá

En Panamá opera el Centro Bancario Internacional (CBI) más desarrollado de la región, cuyos servicios se orientan, principalmente, hacia el financiamiento del mercado externo, el crédito corporativo de medianas y grandes empresas, y de trabajadores formales con niveles de ingresos medios y bajos; **más no así para las micro y pequeñas**

**empresas (MYPES)**. De un total de 85 bancos que operan en el sistema, sólo tres tienen licencia general con especificación de Banco de Microfinanzas (BMF) y cuatro bancos comerciales que funcionan con programas de microfinanzas.

Los pocos estudios existentes sobre la oferta y demanda de crédito en Panamá llegaron a la conclusión que una de las principales dificultades que tienen las MYPES para desarrollarse es el acceso al crédito. El estudio realizado por la Red Panameña de Microfinanzas (REDPAMIF)[7] estimó una demanda potencial de crédito de us$781.8 millones, por parte de 178,761 clientes: 88,890 del área urbana y 89,871 en el sector rural.

| **Demanda Potencial de Créditos** (En millones de us$) | | |
|---|---|---|
| **Sector** | **Clientes** | **Montos** |
| MYPES Urbanas | 88.890 | 562,8 |
| - Autoempleo | 54.149 | 19,3 |
| - Microempresa | 31.325 | 241,2 |
| - Pequeña Empresa | 3.416 | 302,3 |
| Crédito Rural | 89.871 | 219,0 |
| **TOTAL** | 178.761 | 781,8 |

Fuente: REDPAMIF - Evaluación de las Microfinanzas

Recientemente, se elaboró un estudio[8] sobre inclusión económica del sector informal en Panamá que señala la importancia de las MYPES que alcanzan a un total de 179.714 empresas que generan 428.674 empleos. A pesar de su impacto en la economía panameña, el estudio muestra un nivel muy bajo de utilización de crédito y de servicios financieros por parte de las MYPES. El cuadro siguiente, muestra que apenas un 8,5% de las MYPES recurren a préstamos del Sistema Financiero para iniciar su empresa, donde la fuente principal de financiamiento proviene de la banca comercial.

| **Fuente de Financiamiento para Iniciar una Empresa** | **% de Empresas** |
|---|---|
| Ahorros propios y de familiares | 79,5% |
| Préstamos de familiares y amigos | 9,3% |
| Crédito de Bancos, BMF, EF, CAC y ONG's | 8,5% |

[7] Evaluación de la Industria de Microfinanzas en Panamá (2007)
[8] Programa de Inclusión Económica en Panamá: Mapeo de la Informalidad de la Micro y Pequeña Empresa en Panamá, Centro Nacional de Competitividad/CARANA, 11 de Junio 2010.

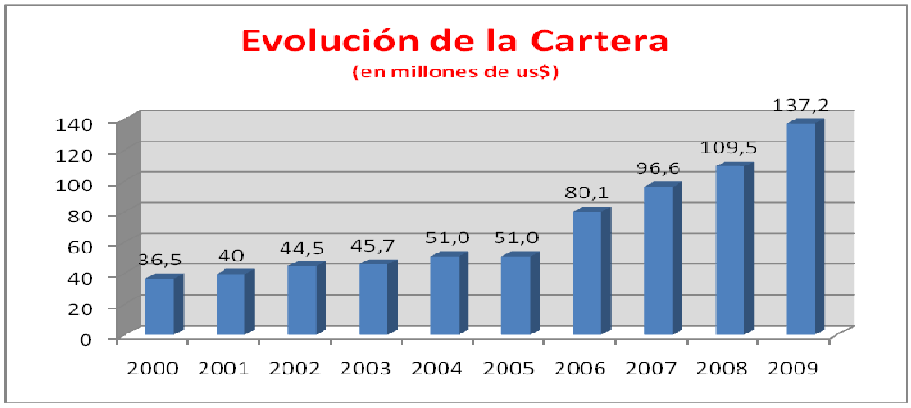
| | |
|---|---|
| Crédito Sector Informal | 2,6% |
| Total | 100% |

Fuente: Encuesta sobre MYPEs e informalidad, CNC, administrada por TMG, 2010.

Por otra parte, más del 60% el endeudamiento total de las MYPES proviene de la Banca Comercial y de las entidades especializadas en Microfinanzas. Y vale la pena mencionar que las MYPES todavía recurren al Sector Informal en una proporción importante de casi el 20%.

| Fuente de la Deuda Principal | % de Empresas con Deuda |
|---|---|
| Préstamos de familiares y amigos | 12,5% |
| Entidades Especializadas en Microfinanzas | 24,6% |
| Bancos Comerciales y Públicos | 35,7% |
| Cooperativas, ONG's y Fundaciones | 1,6% |
| Empresas de Financiamiento | 5,8% |
| Sector Informal | 19,8% |
| Total | 100,0% |

Fuente: Encuesta sobre MYPEs e informalidad, CNC, administrada por TMG, 2010.




Entre los años 2000-2005 la cartera de crédito de las IMF panameñas muestra un crecimiento bajo del 5 % en promedio, es a partir del 2006 que se nota un repunte como consecuencia de la entrada en funcionamiento del Banco DELTA y FINCOLAC cuyas carteras alcanzaron en su primer año de operación a us$ 24.2 millones y us$ 5.4 millones, respectivamente. En los años siguientes (2007-2009) el crecimiento que acusaron las IMF fue más elevado (19.7%), alcanzando el 2009 una cartera total de us$

137.2 millones. Sin duda alguna, este desempeño es el resultado de la promulgación de la Ley 10 que autoriza la organización y funcionamiento de bancos de microfinanzas (BMF) a nivel nacional, donde el Banco DELTA juega un papel importante, ya que del total de los créditos (us$ 137.2) este banco generó una cartera por us$ 67.2 millones, o sea el 49% del total de la cartera de préstamos otorgados a microempresarios.

Aunque los que los niveles de profundización financiera en Panamá son superiores a la mayoría de los países de la región latinoamericana, y a pesar del avance logrado en los últimos años, Panamá tiene un largo camino por recorrer para cubrir la demanda de los estratos la población de bajos ingresos y de pequeños productores del campo y la ciudad, algo que con bastante éxito ya alcanzaron Bolivia, Perú y países del área centroamericana como Nicaragua y El Salvador. En estas circunstancias, es fundamental que el Sistema Financiero de Panamá se fortalezca mediante el establecimiento de una normativa prudencial y un sistema de supervisión para las IMF acorde con las mejores prácticas internacionales.

Por otra parte, entre los elementos que contraen la demanda se mencionan: las garantías colaterales exigidas para ser sujetos de créditos, los altos costos y baja calidad de los servicios públicos, excesivos trámites en la formalización de las empresas, problemas en la titulación de tierras que pueden funcionar como garantías y la escasa publicidad de los servicios microfinancieros ofrecidos en el mercado.

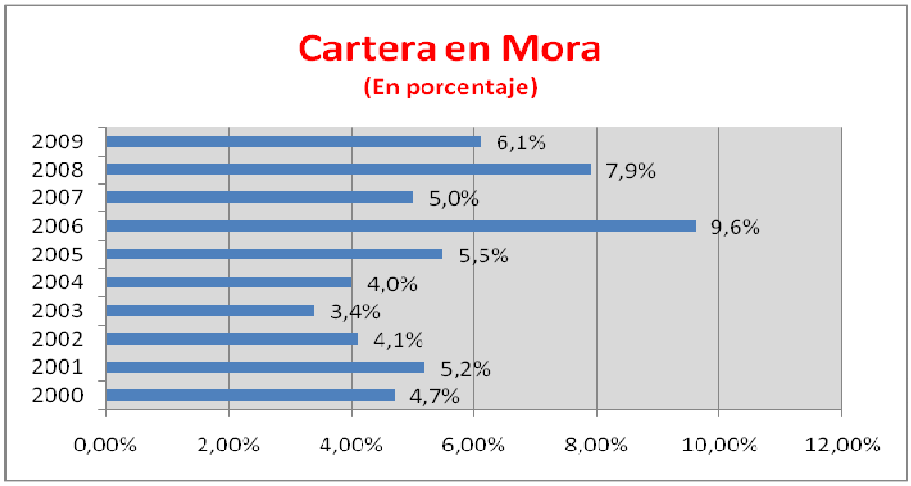
La baja oferta de crédito se refleja, obviamente, en una reducida población atendida de apenas 76.200 prestatarios a fines del 2009, la cual se compara negativamnete con los niveles alcanzados por Bolivia (546.000) y Perú (1.194.000). El grupo oferente más importante lo constituye REDPAMIF, compuesta por: Banco Delta, Banco Financia, MICROSERFIN, Financiera Solidaria, PROCAJA, CEPAS, CEGEL, IDEAS, cooperativas Juan XXIII y Juan Pablo I; por otra parte, los bancos con programas de microfinanzas representados por: Banco Nacional de Panamá, Global Bank, Multibank y Caja de Ahorros, atendieron un total de 15.909 prestatarios que representan el 20,8%.

Contrariamente con las cifras que presenta el sistema de microfinanzas, los niveles de profundización financiera agregando a la banca comercial panameña son mucho mejores que los presentados por los países de la región latinoamericana. En Panamá el acceso a servicios financieros por individuos como porcentaje de la población adulta es del 46%, superior al 35% del promedio latinoamericano, aunque se compara negativamente con el 89% de los países industrializados. El número de sucursales bancarias por cada 100.000 habitantes es 12,66; cifra superior al promedio de América Latina de 6,71. El número de ATMs por cada 100.000 habitantes en Panamá es de 22,25; superior al promedio de la región (14,98). Entonces se puede concluir que en Panamá coexiste un sistema bancario moderno junto a un sistema de microfinanzas todavía muy incipiente.

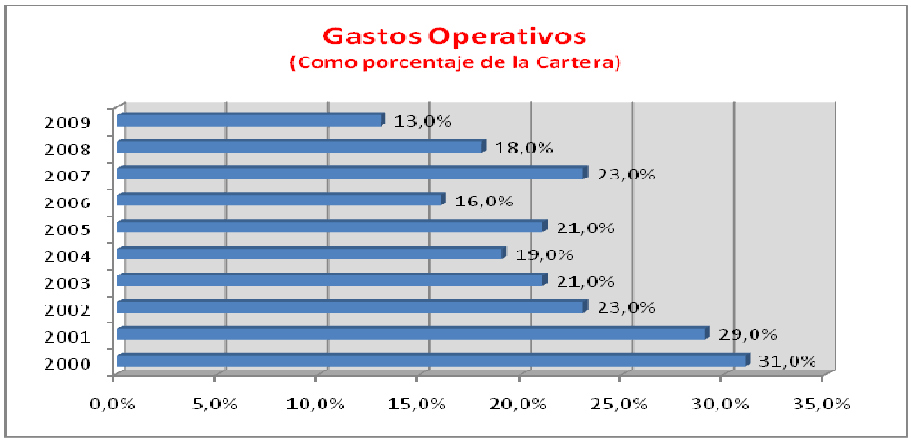
En cuanto al Fondeo para las IMF, no existe en Panamá un sistema de refinanciamiento específico para las instituciones dedicadas a las microfinanzas, las que, por las mismas características de los servicios que proveen, requieren ciertas particularidades en los fondos que toman para colocarlos en el mercado. Es de esperar que con la Ley 35 que crea la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) se desarrollen mecanismos de financiamiento. La Ley 35 en su Artículo 7 inciso 23 faculta a AMPYME a: "*Desarrollar programas o proyectos financieros, que fomenten el desarrollo de la MIPYME y, en este sentido, crear mecanismos de financiamiento en beneficio de las empresas del sector*".

Aunque la falta de financiamiento restringe significativamente las posibilidades de crecimiento de las IMF que operan en Panamá, algunas han logrado, con desigual éxito, acceder a diversas fuentes de fondos, entre las que se encuentran sus recursos propios, la captación de ahorros en el caso de tener la licencia para hacerlo (Banco de Microfinanzas) y fondeo provisto por diversas entidades como el Banco Nacional de Panamá y algunos organismos de cooperación internacional.

La calidad de la cartera que otorgan las IMF se mantuvo en la última década en un 5,5%, alcanzando su nivel más alto (9,6%) el año 2006, porcentaje que se explica por la elevada mora que acusaron Mibanco (21,7%) y FINCOLAC (49,8%). La mora que registra el sistema de microfinanzas panameño es similar al que muestran las IMF en Perú pero muy superior a la mora que registró Bolivia en los últimos tres años que fue inferior al 2%.




Los gastos operativos[9] se redujeron en más de 10 puntos porcentuales en comparación con los registrados a principios de la pasada década, sin embargo, son todavía más altos que los registrados por Bolivia, Nicaragua y Colombia. Algo que preocupa, es que la reducción de los gastos operativos no se haya reflejado en tasas de interés más bajas, las cuales se sitúan a niveles todavía muy elevados del orden del 50%.

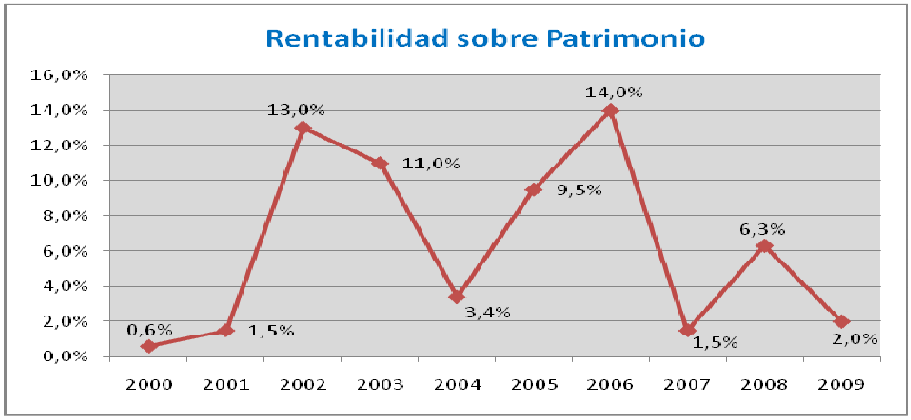



| Gastos Operativos / Cartera Bruta Comparación Internacional | |
|---|---|
| **Guatemala** | 25,70% |
| **Perú** | 23,50% |
| **Colombia** | 17,40% |
| **Nicaragua** | 16,80% |
| **Bolivia** | 12,42% |

[9] Los gastos operativos del 2009 se refieren a los incurridos en los primeros ocho meses del 2009.

| | |
|---|---|
| **Panamá** | 19,70% |

La rentabilidad sobre el patrimonio ROE en Panamá se sitúa alrededor del 6% en promedio para toda la pasada década, aunque es muy heterogénea entre las IMF, debido a la estructura de su fondeo (capital propio, captación de depósitos, préstamos de la banca comercial y de la banca de desarrollo), los altos costos operativas y al hecho que la mayoría de las IMF operan con reducidas economías de escala.




Por otra parte, la oferta urbana de servicios Microfinancieros se caracteriza por una reducida cantidad de instituciones de microfinanzas (IMF), al mismo tiempo que el volumen de negocios (economías de escala) de estas IMF resulta pequeño en relación con el volumen de la demanda de servicios microfinancieros y en relación con IMF de países similares, en donde el mercado de servicios microfinancieros está más desarrollado; todo ello repercute en los niveles de rentabilidad.