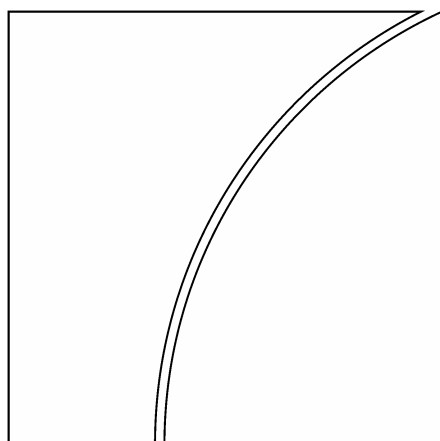


Comité de Supervisión
Bancaria de Basilea



Estructuras bancarias de propiedad paralela

Enero de 2003



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Esta publicación puede obtenerse en:

Secretaría del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
c/o Bank for International Settlements
CH-4002 Basilea (Suiza)

E-mail: publications@bis.org

Fax: +41 61 280 9100

Esta publicación se encuentra disponible en la página del BPI en Internet (www.bis.org).

© *Banco de Pagos Internacionales 2004. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

Publicado también en alemán, francés, inglés e italiano.

Miembros del Grupo de Trabajo sobre Banca Transfronteriza

Copresidentes:

Charles Freeland, Secretario General Adjunto del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

Colin Powell, Presidente del Grupo Transfronterizo de Supervisores Bancarios y Presidente de la Comisión de Servicios Financieros de Jersey

Autoridad Monetaria de las Bermudas	D. Munro Sutherland
Autoridad Monetaria de las Islas Caimán	Anna McLean
Banco de Francia / Comisión Bancaria	Laurent Etori
BAFin (Autoridad Supervisora Financiera Alemana)	Peter Kruschel (hasta marzo de 2002) Thomas Schmitz-Lippert (desde marzo de 2002)
Comisión de Servicios Financieros de Guernsey	Philip Marr
Banco de Italia	Giuseppe Godano
Agencia de Servicios Financieros, Japón	Hisashi Ono
Comisión de Vigilancia del Sector Financiero, Luxemburgo	Romain Strock
Autoridad Monetaria de Singapur	Foo-Yap Siew Hong Chua Kim Leng
Comisión Bancaria Federal Suiza	Eva Hüpkes
Autoridad de Servicios Financieros, Reino Unido	Richard Chalmers
Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal	William Ryback
Banco de la Reserva Federal de Nueva York	Nancy Bercovici
Office of the Comptroller of the Currency, Washington DC	Jose Tuya Tanya Smith
Secretaría	Andrew Khoo

Indice

Miembros del Grupo de Trabajo sobre Banca Transfronteriza	iii
1. Introducción.....	1
2. Identificación de las estructuras bancarias de propiedad paralela.....	1
3. Aspectos relacionados con la supervisión	2
4. Creación de nuevas estructuras bancarias de propiedad paralela	3
5. Supervisión de las estructuras bancarias de propiedad paralela	4
Estrecha cooperación entre supervisores.....	4
El supervisor principal	5
Reestructuración	5
Ring-fencing	5
6. Conclusión	6

Estructuras bancarias de propiedad paralela¹

1. Introducción

Los bancos paralelos son bancos que han sido autorizados para operar en distintas jurisdicciones y que, a pesar de no formar parte del mismo grupo financiero a efectos de regulación consolidada, cuentan con los mismos propietarios, de modo que a menudo comparten la misma gerencia y realizan actividades conexas. El propietario puede ser un particular o una familia, un grupo de accionistas privados, un conglomerado de empresas o cualquier otra entidad que no esté sujeta a supervisión bancaria². Estas relaciones de banca en paralelo pueden existir sin que se percaten los supervisores de los bancos paralelos.

Estas estructuras se pueden crear por diversos motivos: para aprovechar las diferencias entre distintos esquemas fiscales, evitar las restricciones legales vigentes en algunos países sobre la propiedad de filiales en el extranjero por parte de bancos locales o para diversificar riesgos para evitar países que se consideran económica y políticamente inestables. En ocasiones, el motivo puede ser evadir las restricciones reguladoras o supervisoras del país de origen.

A pesar de que puede existir una relación muy estrecha entre los bancos paralelos, éstos no pertenecen a un grupo bancario definido que esté sujeto a una supervisión consolidada. Por ello, estas estructuras presentan un mayor riesgo para los supervisores que desconozcan la naturaleza y el alcance de las relaciones y transacciones entre estos bancos, por lo que puede verse afectada su seguridad y solidez. Esta opacidad también puede instar a los directores financieros a utilizar estos bancos para prestar mecanismos de apoyo ocultos o para esconder los verdaderos riesgos a los que se expone el grupo. Por último, los problemas que afecten a un banco pueden crear una pérdida de confianza en la entidad paralela, incluso cuando no existan relaciones transaccionales entre ambos.

Teniendo en cuenta las repercusiones que pueden tener estas estructuras bancarias de propiedad paralela desde la óptica del supervisor se entiende que, en principio, dichas estructuras no deberían estar permitidas, tal y como ha defendido el Comité durante los últimos años desde la quiebra de BCCI³. En este informe se recoge una serie de orientaciones para tratar con los bancos en paralelo.

2. Identificación de las estructuras bancarias de propiedad paralela

Las características que se enumeran a continuación son indicadores de que un banco local puede estar directa o indirectamente controlado por una persona o grupo de personas que controla además un banco extranjero mediante una estructura paralela. Cuando un banco presente alguno de los siguientes rasgos, los supervisores deberán realizar indagaciones adicionales para determinar si se trata efectivamente de una estructura de banca en paralelo:

¹ Este documento fue presentado por el Grupo de Trabajo sobre Banca Transfronteriza, grupo conjunto integrado por miembros del Comité de Basilea y del Grupo Extraterritorial de Supervisores Bancarios.

² Esta definición no pretende incluir a los grandes grupos corporativos compuestos por filiales bancarias radicadas en otros países cuando la actividad principal de dichos grupos no sea financiera. Para este tipo de grupos, no sería apropiada la supervisión consolidada, sino que habrá que establecer esquemas de supervisión adecuados y un marco jurídico que rija el intercambio de información, con el fin de coordinar la supervisión de las diferentes entidades que componen en grupo.

³ La primera de las *Minimum Standards* afirma que "Todos los bancos y grupos bancarios internacionales deberán estar supervisados por la autoridad del país de origen que sea competente para realizar una supervisión consolidada" Para ello, el supervisor del país de origen deberá, entre otras cosas, "ser capaz de impedir las afiliaciones o estructuras corporativas que obstaculicen los esfuerzos necesarios para obtener información financiera consolidada o que dificulten de cualquier otro modo la supervisión del banco o grupo bancario" (*Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-border Establishments* 1992, p 3)

- Cuando una persona, o grupo de personas actuando conjuntamente, controle un banco extranjero y además posea algún tipo de acción con derecho a voto en un banco local; o bien, cuando las personas que poseen o controlan las acciones obtengan financiación de (o mediante) un banco extranjero, especialmente cuando dichas acciones se utilicen como colateral para la obtención de un préstamo destinado a la compra de acciones.
- Cuando un banco local haya adoptado políticas o estrategias típicas o exclusivas de las un banco foráneo, como por ejemplo estrategias de marketing comunes o conjuntas, intercambio de información sobre clientes, venta cruzada de productos o páginas en Internet enlazadas.
- Cuando un directivo o alto cargo de un banco local dirija⁴ un banco extranjero, lo controle o forme parte de un grupo de personas que actúan conjuntamente o colaboran en el control de un banco extranjero.
- Cuando exista un nivel extraordinariamente alto de corresponsalía bancaria mutua u otro tipo de servicios entre un banco local y otro extranjero.
- Cuando el nombre del banco local coincida o sea similar al del banco extranjero.

3. Aspectos relacionados con la supervisión

La importancia que reviste la eficaz supervisión consolidada global de un grupo bancario ha sido puesta de relieve por el Comité en numerosas ocasiones: *El Concordato* (1983), *Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-border Establishments* (1992), *Supervision of Cross-border Banking* (1996) y *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz* (1997). En cada uno de estos documentos se destaca la necesidad de contar con flujos de información adecuados que permitan al supervisor del país de origen controlar las actividades del grupo a escala global.

En el caso de las estructuras bancarias en paralelo, existen dos o más supervisores de "origen", si bien ninguno de ellos lleva a cabo una supervisión consolidada para la entidad bancaria en su totalidad. Resultaría imposible o poco práctico exigirle a un supervisor que actúa en solitario que recopile con fines supervisores toda la información relacionada con los bancos paralelos del grupo radicados en el extranjero, especialmente si algunos de los elementos de estos bancos son opacos. Por ello, resulta difícil para el supervisor aplicar normas prudenciales en el banco de su jurisdicción, al ignorar cómo le afectará la situación financiera del grupo bancario en su totalidad y cuáles son sus riesgos.

Los principales riesgos relacionados con las estructuras bancarias de propiedad paralela surgen principalmente de la posibilidad de que los directivos o altos cargos de uno de los bancos paralelos expongan al banco, ya sea intencionalmente o sin pretenderlo, a mayores riesgos a raíz de operaciones realizadas en sus bancos paralelos. Existe el riesgo de que estas transacciones no se realicen de forma imparcial o de que se utilicen para manipular la situación financiera de alguna de estas entidades. Por ejemplo, podría ocurrir lo siguiente:

- Un banco en paralelo puede intentar sortear los límites legales o supervisores impuestos a la concesión de crédito llevando a cabo estas operaciones a través de un banco en paralelo, lo que aumentaría el riesgo de concentración.
- Es posible distribuir de forma artificial activos, ganancias o pérdidas entre bancos paralelos. Igualmente, se pueden desplazar activos de baja calidad o préstamos dudosos de un banco paralelo a otro con el fin de manipular las pérdidas o ganancias o de soslayar la supervisión reguladora.

⁴ El hecho de que la dirección de ambas entidades sea la misma, no indica necesariamente que el control del banco local y extranjero también sea el mismo.

- Se podría crear capital de forma artificial utilizando préstamos para la adquisición de acciones de un banco paralelo a otro, lo que aumentaría el capital de un banco paralelo a pesar de no haber inyectado fondos externos en ninguno de los bancos.
- Uno de los bancos paralelos puede facilitar o participar en una transacción que infrinja la legislación local o del país extranjero o que esté diseñada para beneficiar a uno de los bancos en detrimento del otro.
- El banco que se vea en dificultades financieras puede presionar a la institución asociada para que le conceda liquidez o cualquier otro tipo de ayuda por encima de los límites legales permitidos o de los que dictan las normas prudenciales.
- Pueden agravarse los problemas relacionados con el blanqueo de capitales, especialmente cuando el banco paralelo en el extranjero esté ubicado en un país cuyas medidas para luchar contra el lavado de dinero no sean suficientemente estrictas.

4. Creación de nuevas estructuras bancarias de propiedad paralela

Las estructuras bancarias de propiedad paralela son por naturaleza muy difíciles (si no imposibles) de supervisar eficazmente en base consolidada. Si bien es cierto que la legislación de algunos países no le permite al supervisor denegar la licencia a un banco únicamente porque se vaya a crear un banco en paralelo, sí debería denegarse a los nuevos bancos paralelos cuando no sea posible eliminar las brechas supervisoras.

Algunas jurisdicciones están aplicando leyes que permiten al supervisor negarse a autorizar o a retirar la licencia a aquellos bancos que cuenten con estructuras corporativas "insupervisables", y a las que todavía no lo han hecho, se les insta a que lo hagan.

A continuación se enumeran algunos factores que pueden indicarle al supervisor que la estructura corporativa en cuestión obstaculiza una supervisión consolidada eficaz.

- complejidad que impide comprender cuál es la actividad general del grupo en su conjunto;
- imposibilidad de identificar claramente al propietario último de la entidad;
- empresas del grupo que operan en jurisdicciones en las que la normativa sobre el secreto bancario limita el acceso a la información;
- una parte sustancial de las actividades del grupo se llevan a cabo en jurisdicciones en las que la supervisión y la regulación no son estrictas; e
- inexistencia de un domicilio físico para el grupo.

Cuando el supervisor no cuente con la potestad legal o *de facto* para impedir la creación de un banco paralelo, deberá intentar limitar los riesgos reduciendo al máximo cualquier brecha de supervisión cuando se cree alguna de estas estructuras.

Cuando se le remita una solicitud de licencia a la autoridad pertinente, ésta deberá solicitar al peticionario que le facilite información acerca de la estructura de la propiedad, para poder decidir si los propietarios ya controlan algún banco en otra jurisdicción. También puede ser conveniente pedirle que el propietario realice una declaración formal a tal efecto⁵. El supervisor ha de intentar comprender cómo se insertará el banco dentro de la estructura del grupo y deberá obtener información acerca de otras operaciones bancarias relacionadas.

El supervisor puede estudiar la solicitud consultando con el/los supervisor/es de los bancos extranjeros paralelos para conocer su parecer. De ser posible, deberán decidir sobre la forma en la que se va a supervisar la estructura en su conjunto (véase la sección 5). A la hora de conceder la

⁵ En la práctica, el supervisor no siempre conoce toda la información relacionada con los propietarios, a menos que exista un sistema de intercambio de información en el que todos los supervisores puedan hacer constar su interés sobre un determinado propietario cuando se sepa de la existencia de una estructura bancaria paralela.

solicitud, el supervisor podrá imponer alguna de las siguientes condiciones, para convencerse por completo de que la estructura bancaria de propiedad paralela está supervisada en base consolidada:

- que se modifique la estructura del grupo, tal y como se recoge en los *Minimum Standards*, en aras de facilitar una supervisión más eficaz;
- que el banco acepte un esquema de supervisión coordinada, tal y como se describe en la sección 5;
- restringir la capacidad del banco para realizar operaciones con un banco paralelo extranjero;
- limitar las condiciones en las que los bancos paralelos pueden establecer un proceso de gestión compartida;
- acordar por escrito con los propietarios de los bancos paralelos que, siempre que así se les requiera, facilitarán la información necesaria para comprender las operaciones y riesgos de todo el grupo bancario en paralelo; y/o
- impedir que un banco actúe como agente de recaudación de depósitos destinados a la institución paralela

Una vez obtenida la aprobación, el banco deberá poner a disposición del supervisor los siguientes documentos para su revisión y examen:

- su política de interacción con otros bancos paralelos extranjeros; y
- el grado de exposición y operación con dichos bancos;

5. Supervisión de las estructuras bancarias de propiedad paralela

Actualmente, existen muchos bancos en paralelo, por lo que no resultaría práctico propugnar su cierre. Sin embargo, habrían de adoptarse las medidas necesarias para limitar los riesgos que plantean estas entidades y garantizar que están sujetas a una adecuada supervisión. Para ello, se pueden adoptar diversos métodos de supervisión. En primer lugar, el supervisor puede decidir colaborar estrechamente con los supervisores extranjeros pertinentes para asegurar una estrecha cooperación y coordinación en la supervisión de bancos paralelos. Siempre que sea posible, se nombrará a un supervisor jefe que supervise la estructura en base consolidada. En segundo lugar, el supervisor puede exigir la reestructuración del grupo o que se aplique a las operaciones del banco local un régimen de *ring-fencing* (una excepción para no atender a obligaciones de pago potenciales de depósitos en el extranjero). Por último, sin embargo, puede ser necesario el cierre del banco local, cuando no se pueda aplicar un esquema de supervisión adecuado⁶.

Estrecha cooperación entre supervisores

Un mecanismo fundamental para supervisar las estructuras bancarias de propiedad paralela es el trabajo conjunto entre supervisores para asegurar la adecuada comprensión y vigilancia del grupo en su conjunto. El supervisor extranjero debe estar dispuesto a cooperar e intercambiar información a escala transfronteriza acerca de las condiciones en las que opera el banco y de su cumplimiento de la legislación y regulación bancarias vigentes.

Los supervisores necesitarán cierta información a la hora de evaluar los riesgos derivados de este tipo de estructuras, que sólo podrá obtener si trabajan codo con codo con el supervisor extranjero. Esta información abarca:

- la estrategia, gestión, organización y actividades de la estructura bancaria paralela;
- las operaciones intra-grupo y relacionadas;

⁶ Potestad del supervisor para cerrar un banco en virtud de la legislación de la UE.

- la pertinencia de la supervisión realizada por parte del supervisor extranjero; y
- la coyuntura política, jurídica o económica en el país extranjero.

La inspección *in situ* del banco paralelo local ha de ser un elemento muy importante del programa de supervisión del banco paralelo en su conjunto. El supervisor puede ponerse en contacto con el supervisor del banco paralelo extranjero antes de llevar a cabo estas inspecciones, para saber si hay algún asunto o problema relacionado con las operaciones del banco extranjero que puedan tener repercusiones para el banco local. En cualquier caso, tanto los programas sobre el terreno como a distancia deberán incluir un análisis específico de las operaciones intra-grupo y relacionadas, incluidas las aquellas para las que ya existe regulación.

El supervisor principal

Otra manera de supervisar las estructuras bancarias de propiedad paralela es contar con un supervisor (si es posible, el de la mayor unidad de negocio) que actúe como supervisor principal a la hora de revisar la estructura en base consolidada. Este sistema se ha utilizado hasta ahora tan sólo en contadas ocasiones, cuando los supervisores e instituciones pertinentes se han puesto de acuerdo para facilitar la supervisión liderada por un supervisor principal, quien no tiene competencias directas sobre los bancos paralelos en el extranjero.

Sin embargo, este sistema con un supervisor principal puede no ser factible en muchas jurisdicciones, ya que:

- existen impedimentos jurídicos y consideraciones de privacidad que impiden que el supervisor principal pueda acceder a toda la información que necesita sobre los bancos paralelos en el extranjero.
- los procedimientos de supervisión habituales (especialmente la inspección transfronteriza *in situ*) pueden resultar imposibles desde el punto de vista jurídico o práctico.
- los depositarios o acreedores de los bancos paralelos extranjeros pueden considerar al supervisor principal (y al banco central en su caso) como un liquidador o prestamista en última instancia, lo que podría generar riesgo moral o de reputación;
- pueden surgir problemas presupuestarios cuando se canalizan recursos supervisores para supervisar o inspeccionar un banco paralelo extranjero cuyo ámbito no corresponde al supervisor principal;
- puede resultar imposible permitir que los supervisores del país extranjero inspeccionen los bancos radicados en el país del supervisor principal;
- puede resultar imposible conceder al supervisor principal las potestades ejecutivas necesarias para supervisar todos los bancos del grupo.

Reestructuración

Para reducir los riesgos derivados de la estructura bancaria paralela que puedan afectar al banco local, el supervisor puede exigir una modificación de la estructura del grupo que facilite una supervisión más eficaz, reduzca la capacidad del banco nacional de realizar operaciones con el banco paralelo extranjero o limite la gestión conjunta de las entidades, todo ello lo antes posible. La mejor oportunidad para llevar esto a cabo sería cuando el banco necesite la aprobación del supervisor para emprender alguna acción, por ejemplo, cuando se produzca un cambio de propietario.

Ring-fencing

Cuando el supervisor de un banco paralelo no pueda acceder suficientemente a la información relacionada con aspectos fundamentales de la estructura bancaria paralela y la cooperación con el supervisor del país extranjero no consiga reducir los riesgos de dicha estructura, deberá optar por aplicar una cláusula de *ring-fencing* (permitirle no atender a obligaciones de pago potenciales de

depósitos en el extranjero). Con ello, se limitará la exposición del banco local a sus bancos paralelos y a otros miembros del grupo empresarial.

6. Conclusión

En conclusión, las estructuras bancarias de propiedad paralela no deberían, en principio, estar permitidas, pues contradicen los Principios Básicos. Sin embargo, el supervisor puede carecer de las potestades legales o prácticas necesarias para evitar la creación de bancos paralelos, por lo que deberá intentar limitar el riesgo que implican imponiendo condiciones o restricciones que faciliten una supervisión de las mismas más eficaz. Cuando ya existan este tipo de estructuras bancarias, los supervisores pertinentes deberán cooperar estrechamente e intercambiar información para poder llevar a cabo la labor de supervisión, prestando especial atención a sus principales particularidades, a fin de minimizar la brecha supervisora. Otra alternativa consiste en que un supervisor principal se encargue de la supervisión consolidada del grupo empresarial, aunque posiblemente la mayoría de supervisores no desee o no pueda asumir esta responsabilidad a raíz de la probable ausencia de potestades supervisoras legales. El supervisor también puede optar por exigir la reestructuración del grupo o bien aplicar un régimen de *ring-fencing* para las operaciones del banco local. Por último, puede ser necesario el cierre del banco local, cuando no se pueda aplicar ningún esquema de supervisión adecuado. Los mecanismos para poner en práctica estos u otros mecanismos prudenciales deberán quedar claramente recogidos por escrito en pautas para la concesión de licencias y la supervisión.