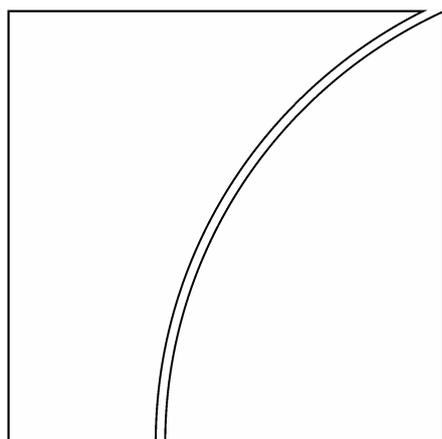


Comité de Supervisión
Bancaria de Basilea



Bancos simulados y oficinas operativas

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

Bancos simulados y oficinas operativas¹

1. Bancos simulados (*shell banks*)

A efectos de este informe, un banco simulado (*shell bank*), también conocido como banco cáscara o pantalla, es un banco sin presencia física (es decir, sin una dirección central propiamente dicha)² en el país en el que se ha constituido y que le ha otorgado su licencia³, y que **no forma parte de ningún grupo financiero que esté sujeto a una supervisión consolidada efectiva**. La dirección general suele estar situada en otra jurisdicción, a menudo en las oficinas de una entidad asociada o incluso en un domicilio privado. Normalmente, estos bancos sólo cuentan con un agente registrado en el país de constitución, quien suele ser ajeno total o parcialmente al desarrollo diario de las operaciones del banco y a menudo sólo proporciona una dirección para prestar servicios legales en dicha jurisdicción. Estas estructuras son muy comunes en algunos centros extraterritoriales.

Dado que el banco simulado no forma parte de ningún grupo financiero bajo supervisión⁴, la única institución responsable de la misma es la autoridad que ha concedido la licencia. Ahora bien, como la dirección central está ubicada en una jurisdicción distinta, el supervisor no puede ejercer ningún tipo de supervisión sobre el banco (ej. inspeccionar in-situ las operaciones o entrevistarse periódicamente con la gerencia), tal y como se recoge en los Principios Básicos. Por su parte, la autoridad supervisora del país desde el que opera el banco a menudo desconoce la existencia de dicho banco y el hecho de que éste opera desde su jurisdicción. Los bancos simulados, tal y como aquí se describen, suelen participar en actividades financieras ilegales o sospechosas. En su informe de 2001 *Debida diligencia con la clientela de los bancos*, el Comité recomendaba a los bancos que se negaran a entablar o proseguir ningún tipo de relación de corresponsalía bancaria con bancos simulados situados en jurisdicciones foráneas⁵.

El grupo de trabajo es consciente de que estos asuntos se están debatiendo también en otros foros nacionales e internacionales. Algunas jurisdicciones ya han reconocido los problemas que se pueden plantear a raíz de esta situación y han dejado de conceder licencias a este tipo de instituciones, al tiempo que han pedido a los bancos que ya operan en su territorio que trasladen su sede principal al país de origen o bien que cesen su actividad sin más⁶.

Los bancos simulados plantean serios obstáculos para una supervisión eficaz y ningún mecanismo de excepción podrá conseguir que se lleve a cabo una vigilancia reguladora efectiva. Para asegurar el cumplimiento de los Principios Básicos, las autoridades supervisoras deberán dejar de aprobar la creación de este tipo de bancos y no permitirles continuar con sus actividades.

Cuando ya exista uno de estos bancos, los supervisores deberán establecer un plazo breve (inferior a un año) para que dicho banco establezca una dirección central propiamente dicha en la jurisdicción en cuestión; transcurrido dicho plazo, y en caso de que el banco no haya cumplido dicho mandato, se le deberá retirar su licencia. La reubicación de la dirección central ha de ser real, y no un simple

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 En el presente informe, la expresión "presencia física" indica que existe una "dirección central propiamente dicha" (*meaningful mind and management*) situada en la jurisdicción, entendiéndose que la mera existencia de un agente local o de personal secundario no constituye dicha presencia. El término "dirección" incluye también la administración, a saber, la contabilidad y los archivos.

³ La no existencia de una oficina física en la que recibir a los clientes no puede considerarse como un aspecto negativo en sí mismo. Por ejemplo, algunos bancos que operan por Internet no cuentan con oficinas físicas para recibir a sus clientes, si bien están sujetos a la supervisión en la misma medida en la que lo están los bancos tradicionales, siempre que la "dirección central" de dichos bancos esté situada en la misma jurisdicción que les ha concedido la licencia para operar.

⁴ Las filiales y sucursales de bancos extranjeros se analizan en otras secciones de este documento.

⁵ Párrafo 51, *Debida diligencia con la clientela de los bancos*.

⁶ La ley USA PATRIOT intenta acabar con el acceso tanto directo como indirecto de los bancos simulados a los servicios de corresponsalía bancaria en Estados Unidos.

cambio de apariencia, y deberá permitir al supervisor utilizar todas las herramientas de supervisión recogidas en los Principios Básicos.

2. Sucursales operativas (*booking offices*)

El término “sucursal operativa” (*booking branch*) hace referencia a la sucursal de un banco foráneo cuando esta sucursal no cuenta con una dirección central propiamente dicha en la jurisdicción que le ha concedido su licencia. A menudo, estas sucursales no son más que “un letrero en la puerta”, pues los servicios administrativos básicos los lleva a cabo un agente local, quien puede incluso ofrecer este tipo de servicios también a otros bancos. La administración de la sucursal puede llevarse a cabo en una oficina situada en la jurisdicción de origen de la sede principal o incluso en otra jurisdicción distinta, que puede estar sujeta o no a supervisión. La principal diferencia entre las sucursales operativas y los bancos simulados es que las primeras forman parte de un banco que está regulado por el supervisor del país de origen.

La ventaja que ofrece este tipo de sucursales es que los bancos pueden realizar determinados tipos de operaciones no residentes en una jurisdicción foránea sin tener que establecer una sucursal en sentido estricto, con los gastos que ello acarrearía. En la práctica, estas sucursales se han utilizado para escapar a ciertas restricciones nacionales que atañen a los negocios realizados en otras jurisdicciones⁷, o como solución alternativa para contrarrestar un aumento de la presión reguladora en otra jurisdicción. Normalmente, **no se inician operaciones locales** en estas sucursales.

Si la sucursal operativa estuviera gestionada o controlada directamente desde una jurisdicción local, el supervisor del país de origen podría solicitar los libros y registros de la misma y tendría acceso a la información necesaria para llevar a cabo una supervisión consolidada eficaz⁸.

Sin embargo, el problema surge con las sucursales gestionadas o controladas desde una jurisdicción distinta de la jurisdicción de origen y de la que ha concedido la licencia. La dirección central puede estar ubicada en una sucursal supervisada, en una filial del banco matriz, en una institución hermana o en una institución no bancaria no sujeta a supervisión en esta tercera jurisdicción. En la práctica, esta tercera jurisdicción suele ser Estados Unidos, concretamente Nueva York, donde la gran mayoría de bancos europeos y otros bancos foráneos tienen sucursales operativas. En el informe *Supervision of Cross-border Banking* de 1996 se recogía la preocupación por que estas sucursales pudieran escapar a la supervisión tanto en la jurisdicción que ha concedido la licencia al banco como en esta tercera jurisdicción.

Habrà que demostrar ante los supervisores del país de origen y de acogida que los principios para una supervisión bancaria eficaz se pueden aplicar a cada uno de los componentes que conforman estas estructuras bancarias. Una forma de reducir brechas que dificulten la supervisión continua de grupos bancarios con sucursales operativas en el extranjero es establecer un acuerdo formal entre (a) el supervisor del país de origen, (b) el supervisor del país de acogida y (c) el supervisor en la jurisdicción donde se encuentra la dirección central de dichas sucursales. Dicho acuerdo debe detallar la responsabilidad principal del supervisor del país de origen en cuanto a la supervisión consolidada, así como las responsabilidades de cada uno de los demás supervisores, con el fin de asegurar que el

⁷ Muchos bancos estadounidenses (así como bancos extranjeros con actividad en Estados Unidos) cuentan con sucursales operativas, principalmente en las Bahamas y en las Islas Caimán, que están ubicadas en la misma franja horaria. Se entiende que su finalidad es ofrecer las llamadas “cuentas *sweep*” a los clientes corporativos, que se utilizan porque, en virtud de la legislación de Estados Unidos, los bancos no pueden devengar intereses en las cuentas corrientes comerciales abiertas en este país. Para evitar esta cortapisa, los fondos de los clientes se “barren” al cierre de cada día hábil desde la cuenta corriente que mantiene el cliente en Estados Unidos hacia una cuenta situada en una sucursal operativa, donde permanecen hasta el día siguiente, cuando retornan a la cuenta estadounidense. Los bancos de Estados Unidos no están sujetos a restricción alguna con respecto al pago de intereses en estos depósitos a un día situados en el extranjero. Estos depósitos podrían realizarse en cualquier sucursal fuera del país, pero las diferencias horarias dificultarían hacerlo en lugares más lejanos.

⁸ En ocasiones, la sucursal operativa está representada por un agente local no regulado que gestiona sus negocios únicamente siguiendo instrucciones de la gerencia del banco matriz. Para poder llevar a cabo una supervisión consolidada eficaz, el supervisor del país de origen debe poder acceder a los archivos que mantiene este agente local, lo cual debe ser aceptado por escrito por parte del agente y del banco matriz.

banco en su totalidad queda perfectamente supervisado en base consolidada. Dicho acuerdo también debe abarcar el intercambio de información prudencial entre supervisores, para evitar que haya obstáculos que dificulten el envío de información a la sede central del banco y a los supervisores de origen y acogida para que puedan llevar a cabo una supervisión eficaz.

El Grupo de Trabajo propone los siguientes principios para la supervisión de sucursales operativas:

- El proceso de autorización de sucursales operativas debe cumplir completamente los Principios Básicos. Habrá que obtener el consentimiento previo del supervisor del país de origen con el fin de que éste sepa de la existencia de dicha sucursal, pueda expresar cualquier inquietud al respecto y confirme que incluirá dicha sucursal en el proceso continuo de supervisión consolidada que lleva a cabo. En caso de existir condiciones para la concesión de licencia a la sucursal, dicha información deberá ser puesta en conocimiento del supervisor del país de origen.
- La entidad autorizadora solicitará al banco matriz que declare formalmente cómo se va a gestionar, controlar y auditar la sucursal y confirme que estos procedimientos cumplen los requisitos normales de vigilancia de sucursales en el extranjero. Para ello se informará del lugar en el que se mantienen los libros y archivos de la entidad y de los nombres de todos aquellos relacionados directamente con su administración. Esta información deberá ser compartida con el supervisor del país de origen, mientras que el tercer supervisor deberá ser informado si la dirección central de una sucursal operativa va a quedar ubicada en su jurisdicción.
- La sede central del banco deberá asumir la responsabilidad de la gestión del riesgo en términos globales, lo cual incluye las actividades llevadas a cabo en la sucursal operativa, incluso cuando la gestión de riesgos de dicha sucursal se realice en otra jurisdicción distinta.
- La jurisdicción que concede la licencia a la sucursal deberá cumplir con sus obligaciones como supervisor de origen tal y como se recoge en el Concordato. Para ello, deberá supervisar sus operaciones a distancia mediante entrevistas anuales con la dirección de la misma e informes periódicos (ej. trimestrales) de supervisión y cualquier otra información pertinente. Asimismo, deberá realizar inspecciones *in-situ* en la tercera jurisdicción donde está situada la dirección central, ya sea personalmente o delegando en otro agente, comprobando como mínimo la calidad de la gestión y el control, así como la administración de la liquidez en moneda local (si procede). Para ello, el supervisor del país de acogida no podrá verse limitado de ninguna manera a la hora de acceder a esta información supervisora en la tercera jurisdicción.
- El supervisor de acogida será el responsable principal de la supervisión consolidada del grupo bancario, incluidas las actividades de la sucursal operativa. El tercer supervisor puede realizar una supervisión reducida de las actividades que se llevan a cabo en dicha sucursal, por ejemplo, comprobar que se cumplen las políticas, los controles y procesos pertinentes y que las estadísticas agregadas demuestran la seguridad y adecuación de las actividades.

Las sucursales operativas cuya dirección central se lleva a cabo en una entidad no regulada radicada en un país tercero no pueden ser supervisadas de acuerdo a estos principios, por lo que deben ser prohibidas.

3. Filiales operativas

En otros casos menos frecuentes, los bancos también cuentan con “filiales operativas” (*booking subsidiaries*), que se utilizan normalmente para operaciones de banca privada o en relaciones fiduciarias. El objetivo perseguido es segregar el riesgo de esta entidad constituida localmente del riesgo de la institución matriz. Por regla general, las actividades de estas filiales se llevan a cabo desde la jurisdicción del país de acogida. Las filiales operativas son entidades legales independientes, por lo que no hay razón para que sean gestionadas desde una jurisdicción que no sea la del país de origen o de acogida, lo que aumentaría los riesgos operativo y legal. Todas las filiales operativas deberían estar sujetas a las autoridades de los países de origen y de acogida y cumplir estrictamente los Principios Básicos.

Los supervisores deben dejar de aprobar el establecimiento de este tipo de filiales cuando la dirección central esté radicada únicamente en una tercera jurisdicción. Cuando tengan presencia real, los supervisores deberán establecer un plazo breve (inferior a un año) para que estos bancos reubiquen la dirección central en el banco matriz. En caso de incumplimiento, se les retirará la licencia.

Sólo se permitirá este acuerdo de reubicación cuando el supervisor del país de origen tenga acceso completo e ilimitado a todos los libros y archivos de la filial, tal y como ocurriría si fuera el banco matriz, y no se consentirá cuando el banco alegue que las leyes de secreto bancario en el país de acogida impiden dicho acceso.