

Comité de Basilea de Supervisión Bancaria

Estructuras bancarias de propiedad paralela
(Bancos paralelos)

Enero de 2003

Banco de Pagos Internacionales

Miembros del Grupo de Trabajo sobre la Banca Transfronteriza

Copresidentes:

Sr. Charles Freeland, Secretario General Adjunto, Comisión de Basilea de Supervisión de Bancos

Sr. Colin Powell, Presidente del Grupo Extraterritorial de Supervisores Bancarios, y Presidente de la Comisión de Servicios Financieros de Jersey.

Bermuda Monetary Authority	Sr. D Munro Sutherland
Cayman Islands Monetary Authority	Sra. Anna McLean
Banque de France/Commission Bancaire	Sr. Laurent Etti
BAFin (German Financial Supervisory Authority)	Sr. Peter Kruschel (hasta marzo de 2002) Sr. Thomas Schmitz-Lippert (desde marzo de 2002)
Guernsey Financial Services Commission	Sr. Philip Marr
Banca d'Italia	Sr. Giuseppe Godano
Financial Services Agency, Japón	Sr. Hisaschi Ono
Comisión de Surveillance du Secteur Financier, Luxemburgo	Sr. Romain Strock
Monetary Authority of Singapore	Sra. Foo-Yap Siew Hong Sr. Chua Kim Leng
Swiss Federal Banking Commission	Sra. Eva Hüpkens
Financial Services Authority, Reino Unido	Sr. Richard Chalmers
Board of Governors of the Federal Reserve System	Sr. William Ryback
Federal Reserve Bank of New York	Sra. Nancy Bercovici
Office of the Comptroller of the Currency	Sr. Jose Tuya Sra. Tanya Smith
Secretariado	Sr. Andrew Khoo

Estructuras Bancarias de Propiedad Paralela¹

1. Introducción

Los bancos paralelos son definidos como bancos con una licencia de funcionamiento en diferentes jurisdicciones, que – a pesar de no formar parte del mismo grupo financiero para fines de consolidación regulatoria – tienen el(los) mismo(s) propietario(s) beneficiario(s), y que por ende a menudo tienen una gerencia compartida y negocios vinculados entre sí. El(los) propietario(s) puede(n) ser un individuo o una familia, un grupo de accionistas privados, o una empresa “holding” u otra entidad que no sea sujeta a supervisión bancaria.² Puede haber relaciones bancarias paralelas, que no sean de conocimiento de los supervisores de los bancos paralelos.

Esas estructuras se pueden establecer por una variedad de motivos, algunos de los cuales son: beneficiarse de diferentes estructuras tributarias; evitar restricciones legales en algunos países relativas a la propiedad de subsidiarias extranjeras por bancos nacionales; o diversificar el riesgo fuera de los países considerados inestables desde el punto de vista económico o político. En algunos casos, la razón puede estar relacionada con un intento de evadir las limitaciones regulatorias o la supervisión consolidada del país de origen.

Incluso a pesar de que puede haber una estrecha relación entre los bancos paralelos, no son miembros de un grupo bancario definido sujeto a la supervisión consolidada. Por consiguiente, las estructuras bancarias de propiedad paralela implican mayores riesgos para los supervisores, ya que puede ser que estos últimos no conozcan la índole y el alcance de las relaciones y transacciones entre los bancos, lo cual pudiera tener un impacto en la seguridad y solvencia de los mismos. Esta opacidad también puede ser un incentivo para que los directores utilicen los bancos para suministrar mecanismos de apoyo no revelados o para encubrir los riesgos verdaderos dentro del grupo. Por último, los problemas que se encuentran en un banco pueden causar una pérdida de confianza en la entidad paralela, incluso si no hay vínculos transaccionales.

Considerando los problemas de supervisión que pudieran surgir con las estructuras bancarias de propiedad paralela, en principio se diría que no se deben permitir esas estructuras. Ésta ha sido la actitud de la Comisión en años recientes desde el fracaso de BCCI.³ Este documento contiene pautas de supervisión para tratar con bancos paralelos.

¹ El Grupo de Trabajo sobre la Banca Transfronteriza preparó este documento. El grupo de trabajo es un grupo conjunto compuesto por miembros del Comité de Basilea y el Grupo Extraterritorial de Supervisores Bancarios.

² Esta definición no cubre la categoría de los grandes grupos empresariales que incluyen subsidiarias bancarias ubicadas en diferentes países si la principal actividad de esos grupos no es la actividad financiera, se trata de grupos para los que la supervisión consolidada no sería adecuada. En este caso, se debería tener acuerdos de supervisión apropiados y un marco legal que rige el flujo de información con miras a coordinar la supervisión de las diferentes entidades financieras del grupo.

³ El primero de los *Estándares Mínimos* dice que: “Todos los grupos bancarios internacionales y los bancos internacionales deben ser sujetos a supervisión por una autoridad en el país de origen que

2. Identificación de estructuras bancarias de propiedad paralela

Las características especificadas abajo son indicadores que muestran que un banco nacional es controlado directa o indirectamente por una persona o un grupo de personas que también controla un banco extranjero a través de una estructura paralela. Si un banco tiene una o más de estas características, los supervisores deberían reunir más información para estar seguros si de hecho se trata de una estructura bancaria de propiedad paralela.

- Un individuo o un grupo de individuos que obra de común acuerdo y que controla un banco extranjero también controla cualquier tipo de acciones con derecho a voto de un banco nacional; o el financiamiento para las personas que controlan o son los propietarios de las acciones se recibe de, o es arreglado por, un banco extranjero, sobre todo si las acciones del banco nacional son garantías para el préstamo de adquisición de acciones.
- Un banco nacional ha adoptado políticas o estrategias específicas o únicas similares a las de un banco extranjero, como por ejemplo, estrategias de mercadeo conjuntas o compartidas, se intercambia información sobre clientes, hay venta cruzada de productos o hay vínculos entre sus páginas web.
- Un oficial o miembro del directorio de un banco nacional también es oficial o miembro del directorio⁴ de un banco extranjero, controla un banco extranjero, o es miembro de un grupo de individuos que actúan de común acuerdo o con vínculos comunes que controla un banco extranjero.
- Hay un nivel inusualmente elevado de actividad bancaria corresponsal recíproca y otros servicios entre un banco interno y un banco extranjero.
- El nombre del banco nacional es el mismo o similar al nombre del banco extranjero.

3. Inquietudes relativas a la supervisión

La importancia de una efectiva supervisión consolidada a nivel mundial de un grupo bancario se subraya en los siguientes documentos del Comité de Basilea: *Concordato* (1983), *Estándares Mínimos para la Supervisión de Grupos Bancarios Internacionales y sus Establecimientos Transfronterizos* (1992), *Supervisión de la Banca Transfronteriza* (1996), y *Principios Centrales para la Efectiva Supervisión Bancaria* (1997). Cada uno de

ejerce una supervisión consolidada con capacidad.” A fin de cumplir con este estándar, la autoridad supervisora del país de origen debería, entre otras cosas, “tener la capacidad de prevenir afiliaciones o estructuras corporativas que socavan los esfuerzos por tener información financiera consolidada o que impiden de otro modo la supervisión efectiva del banco o del grupo bancario.” (*Estándares Mínimos para la Supervisión de Grupos Bancarios Internacionales y sus Establecimientos Transfronterizos* -1992, página 3).

⁴ En sí, el hecho de tener un miembro del directorio en común no es un factor que indica el probable control común del banco nacional y el banco extranjero.

estos documentos enfatiza la necesidad de tener flujos de información adecuados para permitir a los supervisores nacionales monitorear el grupo a nivel mundial.

En caso de una estructura bancaria de propiedad paralela, hay dos o más supervisores “nacionales”, pero ninguno de estos supervisores realiza la supervisión consolidada del grupo bancario en su conjunto. No es factible o práctico pedir que cualquier supervisor actúe solo para reunir toda la información necesaria para fines de supervisión sobre todos los bancos paralelos extranjeros pertinentes en el grupo, sobre todo si partes de la estructura organizativa en países extranjeros no son muy claras. En este sentido, es difícil para un supervisor aplicar normas prudenciales en su banco interno, sin entender claramente de qué forma será afectado por la posición financiera general y los riesgos del grupo bancario en su conjunto.

Los riesgos específicos asociados con las estructuras bancarias de propiedad paralela provienen sobre todo de la posibilidad que los oficiales o miembros del directorio de uno de los bancos paralelos expongan el banco, sea intencionalmente o no intencionalmente, a riesgos mayores a través de transacciones con bancos paralelos vinculados. Existe el riesgo que las transacciones no se realicen en plano de igualdad, o que la relación se utilice para falsificar la posición financiera de una o más de las instituciones.

Por ejemplo, esto podría dar lugar a la siguiente situación:

- Un banco paralelo puede tratar de evadir límites de crédito legales y otros límites regulatorios a través de la realización de transacciones a través de su banco paralelo vinculado, lo cual daría lugar a un incremento del riesgo de concentración.
- Los activos, ganancias y pérdidas se pueden asignar artificialmente entre los bancos paralelos. De forma parecida, los activos de baja calidad y los préstamos con problemas se pueden trasladar entre los bancos paralelos para manipular la ganancia o la pérdida y para evitar el escrutinio regulatorio.
- El capital se puede generar artificialmente utilizando préstamos de adquisición de acciones de un banco paralelo a otro. Como resultado, hay un incremento de capital para uno de los bancos paralelos a pesar de que no hay ninguna inyección de capital externo en ninguno de los bancos.
- Uno de los bancos paralelos puede ser el conducto o participante en una transacción que infringe la legislación local o las leyes de un país extranjero, o en una transacción diseñada para beneficiar a uno de los bancos, en perjuicio de otro.
- Un banco con dificultades financieras puede ejercer presión en la institución vinculada para suministrar liquidez u otro tipo de apoyo superior a los límites legales o las normas prudenciales.

- Pueden aumentar los problemas de lavado de dinero, especialmente si el banco paralelo extranjero se encuentra en un país que no tiene normas fuertes de lucha contra el lavado de dinero.

4. Creación de nuevas estructuras bancarias de propiedad paralela

Por su índole, es muy difícil - por no decir imposible - lograr que las estructuras bancarias de propiedad paralela sean sujetas a una efectiva supervisión consolidada. A pesar de que se reconoce que la legislación en algunos países no permite al supervisor rechazar una solicitud de una licencia de operación de un banco, simplemente porque se trata de la creación de un banco paralelo, se debería partir del hecho que los casos en los que no es posible cerrar los vacíos en la supervisión, se deberían rechazar las solicitudes de nuevos bancos paralelos.

Varias jurisdicciones han implementado leyes que permiten a los supervisores rechazar solicitudes de autorización de los bancos con estructuras corporativas “imposibles de supervisar” o de revocar las autorizaciones existentes. Se insiste en que los países que todavía no lo hayan hecho lo hagan.

Los siguientes factores son algunos de los factores que pueden resultar en que los supervisores lleguen a la conclusión que cierta estructura corporativa impide una efectiva supervisión consolidada:

- complejidad, que no permite tener una visión clara de todos los negocios del grupo;
- la imposibilidad de identificar claramente quiénes son los propietarios finales;
- empresas del grupo que operan en jurisdicciones donde las disposiciones relativas al secreto (bancario) limitan el acceso a información;
- partes significativas de las actividades del grupo se realizan en jurisdicciones donde la supervisión y la regulación son débiles; y
- la ausencia de una base nacional natural para el grupo.

Si el supervisor no tiene el poder por ley o por costumbre para prevenir la creación de un banco paralelo, debería tratar de limitar el riesgo mediante la minimización de los vacíos en la supervisión en caso de crearse una estructura de este tipo.

Al evaluar una solicitud de una licencia bancaria, la autoridad que emite las licencias debería exigir al solicitante que suministre información sobre la estructura de propiedad para que pueda verificar si los propietarios ya controlan un banco o bancos en otras jurisdicciones. Puede ser útil exigir a los propietarios beneficiarios que presenten una

declaración para este fin.⁵ El supervisor debería tratar de entender la posición del banco en la estructura del grupo y debería obtener información sobre las otras operaciones bancarias.

El supervisor puede discutir la solicitud con el(los) supervisor(es) del(de los) banco(s) paralelo(s) extranjero(s) vinculado(s) para ver cuál es su punto de vista. De ser posible, la discusión debería analizar de qué manera se va a supervisar toda la estructura (ver sección 5). Al aprobar la solicitud, el supervisor puede imponer una o más de las siguientes condiciones para estar razonablemente seguro que una estructura bancaria de propiedad paralela sea posible de supervisar de forma consolidada:

- imponer un cambio en la estructura del grupo, de acuerdo con lo indicado en los Estándares Mínimos, para facilitar una supervisión más efectiva;
- exigir que el banco se declare de acuerdo con un acuerdo de coordinación de supervisión, de acuerdo con lo discutido en la sección 5;
- imponer restricciones en la posibilidad de que el banco realice transacciones con un banco paralelo extranjero;
- imponer restricciones en la medida en que los bancos paralelos pueden establecer un proceso de gerencia compartida;
- pedir a los propietarios beneficiarios de los bancos paralelos que presenten un acuerdo escrito diciendo que suministrarán, a solicitud, la información relevante requerida para entender las operaciones y riesgos del grupo bancario paralelo en su conjunto; y/o
- impedir que un banco actúe como agente de cobro para depósitos dirigidos a la institución paralela.

En el momento de la aprobación, se debería exigir al banco que presente la siguiente información a los supervisores para que la revisen y verifiquen:

- la política de interacción del banco con el(los) banco(s) paralelo(s) extranjero(s); y
- el alcance de su exposición y de sus transacciones con el banco paralelo extranjero.

5. Supervisión de estructuras bancarias de propiedad paralela

Existen muchos bancos paralelos y sería imposible proponer que se cierren. Pero se deben tomar medidas para limitar los riesgos que implican estas entidades y para asegurar que

⁵ En la práctica, puede ser que el supervisor no siempre tenga todos los datos sobre los propietarios beneficiosos, si no existe un sistema de cámara de compensación donde todos los supervisores pueden tener la oportunidad de registrar su interés en los propietarios beneficiosos si se sabe que existe una estructura bancaria de propiedad paralela.

sean sujetos a una adecuada supervisión. Se pueden considerar diferentes enfoques de supervisión. En primer lugar, el supervisor se debería centrar en lograr una estrecha coordinación con los supervisores extranjeros pertinentes para garantizar un alto nivel de cooperación y coordinación en la supervisión de los bancos paralelos. De ser posible, se podría nombrar un principal supervisor para supervisar la estructura de forma consolidada. En segundo lugar, el supervisor debería analizar la posibilidad de exigir una reestructuración del grupo o de captar todas las operaciones del banco nacional. Pero finalmente, puede ser necesario imponer el cierre del banco nacional, si no se puede implementar un régimen satisfactorio de supervisión.⁶

Estrecha cooperación entre los supervisores

Un mecanismo clave que se tiene que tomar en cuenta en la supervisión de estructuras bancarias de propiedad paralela es la cooperación entre los supervisores para asegurar una comprensión y supervisión adecuadas del grupo en su conjunto. El supervisor extranjero debe estar dispuesto a cooperar y compartir información con entes en el exterior sobre la situación del banco y su cumplimiento con leyes y regulaciones bancarias.

Los supervisores necesitarán cierta información para evaluar el riesgo resultante de la estructura de bancos paralelos. Probablemente, el supervisor sólo podrá obtener esa información si trabaja en estrecha coordinación con el supervisor extranjero. Esta información comprende:

- la estrategia, gerencia, organización y actividades de la estructura bancaria de propiedad paralela;
- transacciones entre empresas y otras transacciones similares;
- conformidad de la supervisión efectuada por el supervisor extranjero; y
- eventos políticos, legales o económicos en el país extranjero.

El control en sitio del banco paralelo nacional debería ser una parte significativa del programa de supervisión para el banco paralelo. Puede ser útil para el supervisor ponerse en contacto con el supervisor encargado del banco paralelo extranjero antes de una investigación para averiguar si hay problemas e inquietudes respecto de las operaciones del banco paralelo extranjero que pudieran estar relacionados con el banco paralelo nacional. De todas maneras, el programa en y fuera del lugar debería contemplar una revisión específica de las transacciones entre empresas y otras transacciones similares, incluyendo las transacciones cubiertas por la regulación aplicable.

Principal supervisor

Una alternativa para supervisar una estructura bancaria de propiedad paralela consiste en que un supervisor (lo ideal es que sea el supervisor de la unidad de negocios más grande) actúe como el principal supervisor, para supervisar la estructura de forma consolidada. Este acuerdo sólo se ha implementado en un número limitado de casos. En caso de que se

⁶ El poder para que un supervisor cierre un banco se suministra bajo las leyes de la UE.

efectíve este tipo de arreglo, se requiere la conformidad de los colegas supervisores y las instituciones relevantes para facilitar la supervisión por el principal supervisor quien no tiene jurisdicción respecto de los bancos paralelos extranjeros.

El enfoque en que se tiene un principal supervisor no es viable en muchas jurisdicciones porque:

- puede ser que haya impedimentos legales y consideraciones de privacidad que no permiten que el principal supervisor tenga acceso a toda la información necesaria de los bancos paralelos extranjeros para fines de supervisión.
- Puede ser imposible aplicar los procedimientos de supervisión normales (sobre todo investigaciones transfronterizas en el lugar mismo) desde el punto de vista legal o práctico.
- Puede ser que los depositantes y acreedores de los bancos paralelos extranjeros consideren el principal supervisor (y el banco central si no es el mismo) como un liquidador o prestamista de último caso, lo cual originaría problemas relativos al riesgo moral y riesgo de reputación.
- Pueden surgir problemas presupuestarios si se canalizan recursos de supervisión para supervisar y hacer inspecciones de bancos paralelos extranjeros que no pagan una tasa al principal supervisor.
- Puede ser imposible suscribir acuerdos de reciprocidad para que los supervisores extranjeros inspeccionen los bancos en el país del principal supervisor.
- Puede ser imposible otorgar suficientes poderes de aplicación forzosa al principal supervisor que cubran todos los bancos en el grupo.

Reestructuración

A fin de mitigar el riesgo de la estructura del banco paralelo para el banco nacional, el supervisor puede imponer un cambio en la estructura del grupo para facilitar una supervisión más efectiva, limitar la posibilidad del banco nacional de participar en transacciones con el banco paralelo extranjero, o limitar la gerencia compartida. Debería tratar de imponer esas restricciones cuanto antes posible. Esto se puede lograr más fácilmente la próxima vez que el banco necesita el visto bueno del supervisor para cualquiera de sus acciones, p.ej. cambios en la propiedad.

Barreras

Si el supervisor de un banco paralelo concluye que no hay suficiente acceso a información sobre partes importantes de la estructura bancaria de propiedad paralela, y que los lazos de cooperación con el supervisor extranjero no mitigarán suficientemente el riesgo de la estructura bancaria paralela, debería intentar poner barreras en las operaciones del banco doméstico. Esto implica la limitación de la exposición del banco nacional a los bancos paralelos vinculados y otros miembros del grupo corporativo.

6. Conclusión

La conclusión es que, en principio, no se deberían permitir las estructuras bancarias de propiedad paralela porque con incompatibles con los Principios Centrales. Pero puede ser que el supervisor no tenga el poder legal o práctico para evitar la creación de un banco paralelo y, por ende, el supervisor debería intentar limitar el riesgo mediante la imposición de condiciones o restricciones para facilitar una supervisión más efectiva. Para las existentes estructuras bancarias de propiedad paralela, sólo puede haber una supervisión adecuada si los supervisores relevantes trabajan en estrecha coordinación y comparten información en el proceso de supervisión de los bancos paralelos, dedicando especial atención a sus características especiales para minimizar las lagunas en la supervisión. Un principal supervisor dispuesto a asumir la supervisión consolidada del grupo corporativo puede ser una buena alternativa, pero la mayoría de los supervisores no estarán dispuestos o no podrán asumir esa responsabilidad por no tener el poder legal requerido. El supervisor también debería considerar la posibilidad de imponer una reestructuración en el grupo o de imponer barreras en las operaciones del banco nacional. Finalmente, puede ser necesario cerrar el banco nacional, en caso de no poderse implementar un régimen satisfactorio de supervisión. Los mecanismos para implementar éstas y otras políticas prudenciales se deben contemplar explícitamente en las pautas publicadas de los supervisores respecto de políticas de supervisión y concesión de autorizaciones.

Traducción de la Superintendencia de Bancos y Entidades de Bolivia.