

Comité de Basilea de Supervisión Bancaria

# **Bancos pantalla y oficinas de registro**

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 Ettore
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 Hüpkes
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

# Bancos pantalla y oficinas de registro<sup>1</sup>

## 1. Bancos pantalla

Para los fines de este documento, los bancos pantalla son bancos que no tienen presencia física (es decir, “cabeza y gerencia”)<sup>2</sup> en el país donde son constituidos y autorizados,<sup>3</sup> y que **no están afiliados a ningún grupo de servicios financieros sujeto a una efectiva supervisión consolidada**. La “cabeza y gerencia” están ubicadas en otra jurisdicción, que muchas veces se encuentra en las oficinas de una entidad asociada o a veces en una residencia privada. Típicamente, un banco pantalla apenas tiene un agente registrado en su país de constitución, y ese agente tiene poco o ningún conocimiento de las operaciones cotidianas del banco, y simplemente proporciona una dirección para notificación legal en la jurisdicción. Esas estructuras son una característica típica de algunos centros extraterritoriales (paraísos fiscales).

Ya que un banco pantalla no está afiliado a un grupo de servicios financieros supervisado,<sup>4</sup> la autoridad que otorga la licencia de operación es el único responsable por la supervisión de ese banco. Sin embargo, si la cabeza y gerencia se encuentran en otra jurisdicción, el supervisor no puede supervisar el banco (p.ej. no puede hacer una verificación en sitio de las operaciones ni puede mantener un contacto rutinario con la gerencia) de acuerdo con los Principios Centrales. Por otra parte, la autoridad de supervisión en el país desde el cual se dirige el banco generalmente no sabe que existe el banco y que el banco es administrado desde su jurisdicción. Con frecuencia, los bancos pantalla de este tipo han estado involucrados en actividades financieras ilegales o sospechosas. El documento *Información Apropiable sobre los Clientes para los Bancos* (2001) de la Comisión recomendó que los bancos no acepten entablar o continuar una relación de banco corresponsal con bancos pantalla ubicados en jurisdicciones extranjeras.<sup>5</sup>

El grupo de trabajo está consciente que los problemas que surjan en relación con los bancos pantalla se están discutiendo en otros foros nacionales e internacionales. Unas cuantas jurisdicciones extraterritoriales han reconocido los potenciales problemas y han dejado de

---

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

<sup>2</sup> En este documento, el término “presencia física” se define como la “cabeza y gerencia” ubicada en la jurisdicción. La mera existencia de un agente local o de personal de bajo nivel no constituirá presencia física. “Gerencia” incluye administración, a saber libros y registros.

<sup>3</sup> La ausencia de una oficina física para recibir a los clientes en sí no es algo malo. Por ejemplo, hay una serie de bancos que sólo operan a través de Internet que no tienen una oficina física para recibir a los clientes. Sin embargo, esos bancos que sólo operan a través de Internet pueden ser sujetos a supervisión de la misma manera que los bancos que llevan a cabo sus actividades a través de oficinas físicas, siempre que la “cabeza y gerencia” se encuentren en la jurisdicción donde tiene autorización para operar.

<sup>4</sup> Subsidiarias o sucursales de bancos extranjeros son tratados en otras secciones de este documento.

<sup>5</sup> Párrafo 51, *Información Apropiable sobre los Clientes para los Bancos*.

emitir licencias de operación a esas entidades, y han exigido a las entidades existentes que reubiquen su oficina principal al país de origen o que cierren sus puertas.<sup>6</sup>

Los bancos pantalla son un obstáculo serio para tener una efectiva supervisión, y se pueden implementar acuerdos excepcionales para lograr una efectiva supervisión regulatoria. Para que cumplan los Principios Centrales, las autoridades de supervisión deberían dejar de aprobar la creación de bancos pantalla y dejar de aceptar que sigan operando.

En caso de bancos pantalla que ya existen, los supervisores podrían definir una fecha límite a corto plazo (menos de un año) para que los bancos establezcan una “cabeza y gerencia” en su jurisdicción. Después de ese plazo, se debería retirar sus licencias en caso de no haber cumplido. La reubicación de la cabeza y gerencia debería ser verdadera y no cosmética, y debería garantizar que el supervisor pueda aplicar el conjunto de herramientas de supervisión de acuerdo con los Principios Centrales.

## **2. Oficinas de registro**

El término “sucursal de registro” se refiere a una sucursal de un banco extranjero, pero la sucursal no tiene una “cabeza y gerencia” en la jurisdicción donde tiene autorización para operar. A menudo, esas sucursales no son más que “placas en la puerta”, y sólo hay un agente local que suministra servicios administrativos básicos. Y dicho agente puede suministrar esos servicios a diferentes bancos. La gerencia de la sucursal puede estar ubicada en una oficina en la jurisdicción de origen de la oficina matriz o en una oficina ubicada en una tercera jurisdicción, que será o no será sujeta a supervisión. La diferencia clave entre oficinas de registro y bancos pantalla es que los primeros forman parte de un banco existente regulado por un supervisor en el país de origen.

La ventaja de establecer oficinas de registro es que permiten al banco llevar a cabo ciertos tipos de negocios no-residentes en una jurisdicción extranjera sin tener que incurrir en el gasto de establecer una sucursal completa en el extranjero. Estas sucursales se han utilizado para evitar ciertas restricciones en el país de origen respecto de negocios en otras jurisdicciones,<sup>7</sup> o como acuerdo de contingencia en caso de un incremento en la carga

---

<sup>6</sup> La Ley PATRIOT de los Estados Unidos de Norteamérica ha tratado de cortar el acceso directo e indirecto de los bancos pantalla a la banca corresponsal en los EE.UU.

<sup>7</sup> Muchos bancos norteamericanos (y bancos extranjeros con operaciones en los EE.UU.) mantienen sucursales de registro, sobre todo en las Bahamas y las Islas Caimán, que se encuentran en el mismo huso horario. El motivo por el cual hacen esto es para suministrar las llamadas cuentas “sweep” a sus clientes corporativos. Se utilizan cuentas “sweep” porque, bajo la legislación norteamericana, los bancos no pueden pagar interés en cuentas corrientes comerciales con base en los EE.UU. Con miras a poder pagar intereses a sus clientes corporativos, al final de cada día de negocios, los fondos disponibles del cliente se llevan (*sweep*) de la cuenta corriente en los EE.UU. del cliente a una cuenta en una sucursal de registro. Los fondos se quedan en la cuenta de la sucursal de registro durante la noche, y luego vuelven a la cuenta estadounidense el día siguiente. No hay restricciones para que los bancos estadounidenses paguen intereses sobre ese tipo de depósitos extranjeros de la noche a la mañana. Estos depósitos de la noche a la mañana se podrían registrar en cualquier sucursal extranjera, pero debido a consideraciones relativas al huso horario, es problemático registrarlos en lugares distantes.

regulatoria en otra jurisdicción que se puede mitigar utilizando este tipo de estructura. Generalmente, **no se originan operaciones locales** en la sucursal.

Si las sucursales de registro son administradas o controladas directamente desde una jurisdicción de origen, el supervisor en el país de origen puede pedir acceso a los libros y registros de las sucursales y la información necesaria para una efectiva supervisión consolidada.<sup>8</sup>

Sin embargo, el problema se refiere a sucursales de registro administradas o controladas desde una tercera jurisdicción que no sea la jurisdicción de origen ni la jurisdicción donde tiene autorización para operar. La cabeza y gerencia podrían estar ubicadas en una sucursal supervisada, una subsidiaria del banco matriz, una institución perteneciente al mismo grupo o una institución no-bancaria y no supervisada en la tercera jurisdicción. En la práctica, esta tercera jurisdicción generalmente será los EE.UU. donde la gran mayoría de las sucursales de registro de bancos europeos y otros bancos extranjeros se administran a través de oficinas en Nueva York. El documento de 1996 sobre la *Supervisión de la Banca Transfronteriza* menciona la preocupación que esas sucursales de registro podrían escaparse de la supervisión tanto por la jurisdicción que otorgó la licencia como por el supervisor en la tercera jurisdicción.

Los supervisores del país de origen y el país anfitrión deben estar convencidos de que los principios para una efectiva supervisión bancaria pueden abarcar todas las partes separadas de esas estructuras bancarias. Un mecanismo para minimizar lagunas en la supervisión continua de los grupos bancarios con sucursales de registro consiste en un acuerdo formal entre (a) el supervisor en el país de origen, (b) el supervisor en el país anfitrión, y (c) el tercer supervisor en la jurisdicción donde se encuentren la cabeza y gerencia de la sucursal de registro. El acuerdo debería explicitar la principal responsabilidad del supervisor en el país de origen por la supervisión consolidada, al igual que las responsabilidades de cada uno de los demás supervisores para asegurar que el banco en su conjunto sea supervisado en una base consolidada. El acuerdo también debería cubrir el intercambio de información prudencial entre los supervisores, para que no haya impedimentos para los flujos de información a la oficina matriz, y a los supervisores en el país de origen y el país anfitrión para lograr una efectiva supervisión.

El grupo de trabajo propone los siguientes principios relativos a la supervisión de sucursales de registro:

- El proceso de autorización de las sucursales de registro debe ser plenamente de conformidad con los Principios Centrales. Se debe obtener el previo consentimiento del supervisor en el país de origen, para que sepa de la existencia de la sucursal de registro, para que tenga la posibilidad de expresar sus preocupaciones al respecto, y

---

<sup>8</sup> A veces, una sucursal de registro es representada por un agente local no-regulado quien administra sus asuntos solamente en base a instrucciones de la gerencia del banco matriz. Para poder llevar a cabo una efectiva supervisión consolidada, el supervisor de origen debe tener acceso a los registros en manos del agente local. Tanto el agente como el banco matriz deberían garantizar el acceso a esos documentos por escrito.

para que pueda confirmar que incluirá la sucursal en su supervisión consolidada continua. Si la autorización de la sucursal de registro es sujeta a condiciones, la información se debería poner a disposición del supervisor en el país de origen.

- La autoridad que otorga la licencia debería exigir al banco matriz que presente una declaración formal sobre cómo se administrará, controlará y auditará la sucursal, y que confirme que esos procedimientos son coherentes con los procedimientos de supervisión normales para sucursales extranjeras. Se debería incluir información sobre dónde se guardarán los libros y registros y los nombres de todas las personas relacionadas directamente con la gerencia. Esta información se debería compartir con el supervisor en el país de origen. Asimismo, se debe informar al tercer supervisor que la cabeza y gerencia de la sucursal de registro se ubicarán en su jurisdicción.
- La oficina principal debería aceptar la responsabilidad por la administración del riesgo a nivel mundial, incluyendo por las actividades realizadas a través de la sucursal de registro, incluso si la administración de riesgos de esa sucursal se lleva a cabo en la tercera jurisdicción.
- La jurisdicción que autoriza el funcionamiento de la sucursal de registro debería cumplir con sus obligaciones bajo el Concordato como supervisor anfitrión. Debería realizar una supervisión fuera del lugar a través de reuniones anuales con la gerencia y la recepción regular (p.ej. trimestral) de informes de supervisión completos y otra información relevante. Asimismo, ella misma o a través de un agente delegado, también debería realizar una supervisión en el lugar mismo, en la tercera jurisdicción donde se encuentran la cabeza y gerencia, cubriendo como mínimo la calidad de la gerencia y de los controles y la administración de la liquidez de la moneda local (de ser aplicable). Para este fin, no debería haber restricciones en el acceso del supervisor anfitrión a información de supervisión en la tercera jurisdicción.
- El supervisor en el país de origen debería ser el principal responsable por la supervisión consolidada del grupo bancario, incluyendo por las actividades de la sucursal de registro. El tercer supervisor puede efectuar una supervisión limitada de las actividades llevadas a cabo en la sucursal de registro, p.ej. controlar el cumplimiento con políticas, controles y procesos, y analizar estadísticas para verificar la seguridad y solvencia de las actividades.

Las sucursales de registro cuya “cabeza y gerencia” están en manos de una entidad no-regulada en un tercer país no pueden ser sujetas a una efectiva supervisión de acuerdo con estos principios, y deberían ser prohibidas.

### **3. Subsidiarias de registro**

En un número más limitado de casos, los bancos también han creado ‘subsidiarias de registro’. Esas operaciones se utilizan sobre todo para relaciones fiduciarias o bancarias

privadas. El propósito de la constitución de una subsidiaria es segregar el riesgo de la entidad constituida localmente del de la institución matriz. Como regla general, las actividades de las subsidiarias de registro se manejan desde la jurisdicción anfitriona. Las subsidiarias de registro son entidades legales separadas y no hay ningún motivo por el cual se debería permitir que sean manejadas desde una jurisdicción que no sea la jurisdicción de origen o la jurisdicción anfitriona, ya que hay un incremento del riesgo operativo y legal. Todas las subsidiarias de registro deberían ser sujetas completamente a las relaciones y responsabilidades del país de origen y del país anfitrión de estricta conformidad con los Principios Centrales.

Los supervisores ya no deben aprobar la creación de subsidiarias de registro si la cabeza y gerencia están ubicadas en una tercera jurisdicción. Con referencia a los casos existentes en la actualidad, los supervisores deberían fijar una fecha tope (con un plazo menor a un año) para que esos bancos reubiquen la cabeza y gerencia en el banco matriz. De no cumplir con la fecha tope, hay que retirar sus licencias.

Un acuerdo bajo el cual la cabeza y gerencia se encuentran en el banco matriz sólo se debe permitir si el supervisor en el país de origen tiene acceso de forma integral e ilimitada a todos los libros y registros de la subsidiaria, como sería el caso con el banco matriz. El acuerdo no se debe permitir si el banco argumenta que las leyes de secreto en el país anfitrión prohíben ese acceso.

*Traducción de la Superintendencia de Bancos y Entidades de Bolivia.*