

Los centros financieros

Importancia de su evaluación para la supervisión a nivel mundial

Salim M. Darbar, R. Barry Johnston y Mary G. Zephirin

APESAR de su nombre, los centros financieros extraterritoriales (CFE) no son necesariamente islas, aunque muchas jurisdicciones insulares han establecido CFE. Tampoco hay una definición universal de los centros extraterritoriales. Una definición sería que se trata de una jurisdicción cuyo sector financiero representa una proporción significativa —y desproporcionada— de la economía interna. Otra sería que la mayoría de las transacciones realizadas por instituciones ubicadas en esa jurisdicción se realizan por cuenta de clientes que residen en otras jurisdicciones. Históricamente, los CFE se han caracterizado por uno o una combinación de los siguientes rasgos: tributación baja o nula; regulación y supervisión financiera moderadas, y secreto o anonimato en las transacciones financieras. Estas características también se encuentran en algunas jurisdicciones sujetas a las reglamentaciones nacionales.

El crecimiento de los centros extraterritoriales se remonta a los regímenes regulatorios restrictivos que imperaban en muchos países avanzados en los años sesenta y setenta. Estos regímenes bloquearon el flujo de ca-

pitales hacia y desde otros países (excluido el financiamiento comercial), impusieron restricciones a las tasas de interés que los bancos podían ofrecer, o elevaron el costo del financiamiento bancario en los mercados internos (por ejemplo, mediante la imposición de elevados encajes legales sin intereses). Estas restricciones, que en muchos casos tenían por finalidad aumentar el control del gobierno sobre la política monetaria, estimularon el desplazamiento de depósitos y préstamos a instituciones menos reguladas. Cuando las grandes multinacionales e instituciones financieras desplazaron la actividad a instituciones “extraterritoriales”, se estableció el “euromercado”: actividades como depósitos y préstamos y operaciones en bonos, pagarés y efectos comerciales denominados en monedas distintas de la moneda de la jurisdicción de la institución. Estas actividades, que comenzaron en los centros financieros europeos (principalmente Londres) pronto se extendieron a otros centros extraterritoriales.

Se pensó que las actividades de los CFE disminuirían cuando los países industriales aplicaron la liberalización financiera en los años ochenta y noventa. Sin embargo, muchos de ellos se han adaptado a la mayor competencia y continúan absorbiendo un significativo volumen de flujos financieros. Los impuestos directos



extraterritoriales

bajos o nulos aseguran que los CFE sigan atrayendo clientes. Los centros cuentan con personal de alta calidad y se han especializado en determinados servicios financieros o regiones (véase el recuadro 1). No obstante, algunos pueden haber dejado de ser viables. Para ayudar a abordar los posibles riesgos que los CFE pueden representar para la estabilidad financiera internacional, en 2000 el FMI inició una evaluación de tales centros. El programa inicial, ya casi completado, ha identificado posibles aspectos positivos y debilidades.

¿Una fuente de preocupación internacional?

Algunas características de los CFE suscitan preocupación sobre los posibles riesgos que representan para la estabilidad financiera internacional. Primero, como los CFE dependen de su capacidad para atraer actividades financieras globales, la competencia es muy activa. Esa competencia es beneficiosa cuando contribuye a la innovación y reduce el costo de los servicios financieros en todo el mundo, pero suscita preocupación si ese menor costo se logra a costa de la regulación y supervisión. Segundo, como los servicios se prestan principalmente a no residentes, a las autoridades de los países de origen de los participantes les interesa el impacto que tales operaciones tienen sobre sus economías nacionales, especialmente cuando tales operaciones están fuera de su control. Además, la falta de datos confiables sobre las actividades de los CFE dificulta el análisis y la evaluación del riesgo que los centros representan para la estabilidad financiera internacional.

Ante la creciente integración de los mercados financieros mundiales, los problemas de una institución ubicada en un CFE pueden transmitirse fácilmente a otros mercados. Considérese un banco con operaciones (por ejemplo, a través de una filial) en un CFE. Si éste no regula y supervisa adecuadamente a la filial, ésta podría asumir riesgos superiores a los que serían aceptables para las entidades de supervisión del país de origen. Si una parte significativa de los riesgos totales del banco se gestiona extraterritorialmente, podría ponerse en peligro la viabilidad de toda la entidad, con posibles riesgos al sistema financiero en que está domiciliado el banco.

La forma más confiable de reducir estos riesgos es asegurar una supervisión adecuada y consolidada de todas las operaciones del banco por parte de la entidad supervisora original, aplicando normas adecuadas en la CFE. Una supervisión consolidada efectiva requiere que los supervisores tengan acceso a información sobre las operaciones mundiales del grupo bancario. La supervisión consolidada se ha tornado más compleja, ya que las instituciones financieras se involucran cada vez más en diversos aspectos de las finanzas internacionales, como las actividades bancarias, bursátiles y de seguros. La cooperación y el intercambio de información se

Recuadro 1

Actividades financieras de los CFE

Las actividades de los CFE abarcan una amplia gama de sectores financieros, como banca, seguros y valores, y algunas actividades no financieras como provisión de servicios empresariales y de fideicomiso y registros de embarque. Sin embargo, la mayoría se especializa en ciertos tipos de servicios financieros. Sus principales usuarios son las empresas multinacionales y personas muy acaudaladas.

La banca es la principal actividad. La mayor parte de los bancos ubicados en los CFE son filiales de bancos internacionales, que recaudan depósitos de diversos mercados y los canalizan a las instituciones matrices. El principal servicio prestado a particulares son servicios de banca privada que van desde gestión de activos, planificación de sucesiones, compraventa de divisas y arreglos jubilatorios. También se proveen servicios no bancarios, como servicios de custodia y fideicomisos.

Algunos mecanismos de inversión colectiva (fondos de inversiones y fondos especulativos) también tienen su domicilio en CFE, principalmente por razones impositivas. En estos centros también se realizan actividades como asignaciones entre activos, distribución de fondos, gestión de activos, administración de fondos, servicios de custodia y servicios auxiliares.

Muchos mecanismos de propósitos específicos, cada vez más utilizados por las empresas financieras y no financieras, están registrados en CFE. Las empresas financieras los utilizan para titulización, y las empresas no financieras para reducir el costo de obtener capitales. Los CFE resultan atractivos por sus ventajas tributarias.

En algunos centros se realizan actividades de seguros: de vida, reaseguros (compañías de seguros que asumen todo o parte del riesgo asumido por otra compañía de seguros) y provisión de cobertura a propietarios de una empresa que no es de seguros. La existencia de innovadores entornos regulatorios y jurídicos ha hecho que los CFE hayan atraído una gran proporción del mercado mundial de reaseguros.

La protección de activos, incluso fideicomisos, es otro servicio ofrecido por los CFE. Los activos se administran en estos centros por la debilidad de los bancos o las monedas nacionales, la protección frente a juicios en las jurisdicciones de origen, y la evasión de impuestos.

Con frecuencia, éstas y otras actividades se realizan a través de empresas internacionales, o empresas exentas. En muchos centros extraterritoriales, el costo de constituir estas empresas es mínimo y generalmente sus actividades están exentas de impuestos.

Diseño y alcance de las evaluaciones

El programa de evaluación de CFE del FMI fue concebido como un proceso en etapas, suficientemente flexible como para adaptarse a los diferentes requisitos de diversas jurisdicciones. Antes de iniciarse las evaluaciones, en agosto-septiembre de 2000 se llevó a cabo un ejercicio para explicar el programa, en el que participaron virtualmente todos los CFE. El programa se iniciaría con una autoevaluación básica, seguida de una evaluación más completa realizada por el personal técnico del FMI.

Típicamente, el FMI evaluaría que los sistemas de supervisión y regulación se ajusten a las normas internacionales vigentes en el sector bancario y los sectores de seguros y valores, y la eficacia del régimen de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La supervisión bancaria se evalúa en función de los Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva, la supervisión de seguros en función de los principios básicos de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, y la regulación de valores, en función de los objetivos y principios de la Organización Internacional de Comisiones de Valores.

En abril de 2001, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó la formulación de una metodología para evaluar las normas financieras relacionadas con la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. A partir de octubre de 2002, las evaluaciones han utilizado la metodología aprobada por el Directorio Ejecutivo del FMI, que contiene una exposición detallada para evaluar la implementación del régimen contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en comparación con la norma internacional, las 40+8 recomendaciones del GAFI. A medida que la metodología ha evolucionado, los evaluadores han utilizado la versión más actualizada.

Además de evaluar la observancia de las normas regulatorias y de supervisión, algunas jurisdicciones se han prestado voluntariamente a una evaluación más integral de los riesgos y las vulnerabilidades del sistema financiero interno.

complican mucho más cuando intervienen varias autoridades de supervisión en diferentes jurisdicciones y sectores. En consecuencia, es preciso asegurar que las normas de supervisión que se aplican en los CFE sean adecuadas.

También existe el riesgo de que la integridad del mercado se vea comprometida por delitos como el lavado de dinero. A medida que los CFE se integran al sistema financiero mundial, se convierten en posibles vías para que el dinero proveniente de delitos logre acceso y se lave a través de los mercados financieros mundiales. El lavado de dinero es un problema internacional, y para que sean eficaces, las normas internacionales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo deben aplicarse en todo el mundo, especialmente en los grandes centros financieros. El anonimato de las transacciones financieras, la falta de transparencia en las operaciones de las empresas extraterritoriales y las protecciones legales de algunos CFE hacen que resulten atractivos para el lavado de dinero. Cuando una institución financiera se uti-

liza para lavar dinero, su reputación puede verse afectada, así como sus socios comerciales. En consecuencia, si se percibe que un centro financiero puede ser vulnerable al lavado de dinero, los inversionistas pueden evitarlo, amenazando así su viabilidad.

Respuesta internacional

La preocupación acerca del posible riesgo que los centros extraterritoriales pueden representar para otros sistemas financieros se ha planteado en varios foros internacionales, como el Foro sobre Estabilidad Financiera, el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El informe sobre centros extraterritoriales publicado en abril de 2000 por el Foro sobre Estabilidad Financiera destaca las preocupaciones sobre prudencia e integridad del mercado en los CFE, ocasionadas por factores que impiden una supervisión efectiva por parte de las entidades supervisoras de los países de origen y obstaculizan la cooperación necesaria para estimular la estabilidad financiera y luchar contra el fraude financiero. En 2000, el GAFI emprendió una iniciativa para identificar los países y territorios que no cooperan en la lucha contra el lavado de dinero. La primera revisión (junio de 2000) indicó que 15 jurisdicciones (entre ellas 12 CFE) mostraban deficiencias críticas en sus sistemas contra el lavado de dinero. Desde entonces, todos ellos han abordado rápidamente sus deficiencias y han sido eliminados de la lista, excepto tres. La OCDE ha iniciado un proyecto sobre prácticas tributarias perjudiciales que afectan a los CFE. En 2000 identificó 47 países con regímenes tributarios preferenciales potencialmente perjudiciales, y 35 jurisdicciones (en su mayoría CFE) que reúnen los criterios de la OCDE sobre paraíso tributario. En 2002, la OCDE hizo pública una lista de siete paraísos tributarios no cooperativos, que incluía seis CFE; alrededor de otros 30 CFE han manifestado su compromiso en favor de la transparencia y el intercambio efectivo de información.

En los últimos años, el FMI ha incrementado la supervisión de los sistemas financieros, con el fin de identificar posibles vulnerabilidades, incluso las derivadas de debilidades en los sistemas de regulación y supervisión. Tradicionalmente, el FMI ha realizado el seguimiento de las políticas económicas de los países miembros como parte de su proceso de supervisión, y si bien algunos CFE son miembros, muchos no lo son o son territorios dependientes de países miembros, excluidos de la supervisión del FMI. En 2000, el Directorio Ejecutivo del FMI consideró el papel de la institución en los CFE en el contexto de su mandato de promover la estabilidad financiera. En ese momento, el Directorio señaló que había escasas evidencias del riesgo directo que los CFE representaban para el sistema financiero mundial. También señaló, sin embargo, que cuando las normas de supervisión son inadecuadas y la falta de datos confiables sobre las actividades de los CFE obstaculiza un análisis integral del riesgo, puede afectarse negativamente la estabilidad financiera. En respuesta, el FMI formuló el programa de CFE, que tiene dos componentes principales: supervisión financiera, que

comprende evaluaciones (véase el recuadro 2) y asistencia técnica y estadísticas.

La respuesta al programa fue muy positiva, y las autoridades pertinentes han comprometido su cooperación y participación. Como resultado, a fines de junio, 33 de las 44 jurisdicciones contactadas al iniciarse el programa habrán recibido equipos de expertos dirigidos por el FMI. El ritmo de las evaluaciones se aceleró de 9 en 2001 a 22 en 2002. En 2003, los equipos de evaluación y asistencia técnica dirigidos por el FMI habrán visitado o se espera que visitarán otras 11 jurisdicciones. Hasta la fecha se han publicado 12 informes de evaluación (que pueden consultarse en el sitio del FMI en Internet) con el consentimiento de las autoridades. La mayor parte de las jurisdicciones ha indicado estar dispuestas a publicar sus informes, aunque inevitablemente se produce una demora entre el comienzo de la evaluación y la finalización del informe por el proceso de revisión interna y las diferentes etapas en las que las autoridades tienen oportunidad de efectuar comentarios.

Las evaluaciones han identificado dos grupos de centros: los más importantes, que tienen sistemas de supervisión comparables a los de las jurisdicciones más avanzadas, y los más pequeños, en los que la supervisión es más débil. Para salvaguardar su reputación y proteger sus mercados, las grandes jurisdicciones se han concentrado en supervisar las transacciones transfronterizas más importantes. Las comprobaciones sectoriales clave incluyen:

- **Banca.** En general, el cumplimiento de las normas internacionales de supervisión era apropiado a la naturaleza de las actividades, especialmente en los principales centros. Sin embargo, se hallaron debilidades en la auditoría in situ y la basada en archivos, y en la supervisión del riesgo crediticio, de mercado y de país. Como en estos centros los bancos realizan pocas actividades minoristas, la debilidad de la supervisión del riesgo se consideró menos importante. No obstante, la posibilidad de que los bancos amplíen su cartera de préstamos sugiere que en el futuro deberá prestarse más atención a la supervisión de los riesgos.

- **Seguros.** El cumplimiento de las normas de supervisión fue menor en comparación con el sector bancario, y similar al de las jurisdicciones territoriales. Se encontraron las mayores deficiencias en las inspecciones in situ y en la supervisión de los controles internos.

- **Valores.** La observancia de los principios regulatorios estaba generalmente de acuerdo con las normas internacionales. El FMI evaluó el sector de valores en un número mucho menor de jurisdicciones (principalmente los centros más grandes) por el tamaño relativamente menor de este sector en muchos CFE. Las mayores debilidades se relacionaron a la cooperación con entidades supervisoras extranjeras y el intercambio de información.

- **Lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.** La mayor parte de las jurisdicciones tenía algún elemento de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y muchas estaban fortaleciéndolo. No obstante, se identificaron algunas debilidades: por ejem-

plo, la falta de ratificación e implementación de acuerdos internacionales, inadecuadas políticas de identificación de clientes y falta de programas contra el lavado de dinero en todas las instituciones supervisadas.

En resumen, los aspectos que deben fortalecerse incluyen la auditoría in situ y la basada en archivos, el mejoramiento del intercambio de información y cooperación dentro de los sectores y a través de las fronteras, la mayor atención a la supervisión del sector de seguros y el afianzamiento de los regímenes contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Las evaluaciones han puesto de relieve que existen normas mínimas que deben cumplir todas las jurisdicciones. Durante el proceso, muchos CFE mejoraron sus sistemas de regulación y supervisión, mientras que otros aprendieron a supervisar mejor sus instituciones. En algunos casos, las auto-

Ante la creciente integración de los mercados financieros mundiales, los problemas de una institución ubicada en un CFE pueden transmitirse fácilmente a otros mercados.

ridades han tomado conciencia de que si bien un centro financiero puede resultar útil para la economía, se requieren significativas inversiones en infraestructura para contar con un sistema mínimo de supervisión internacionalmente aceptado. Las jurisdicciones necesitan, por lo tanto, ponderar la conveniencia de mantener un centro extraterritorial.

El FMI ha provisto asistencia técnica a varios centros extraterritoriales, ayudándolos a mejorar e implementar la legislación y formular programas de reforma. Los datos sobre las inversiones internacionales de cartera han mejorado, ya que un creciente número de CFE participa en la Encuesta coordinada sobre inversión de cartera del FMI (véase <http://www.imf.org/external/np/sta/pi/cpis.htm>).

Mirando hacia el futuro

El programa inicial ha permitido obtener mejor información sobre las actividades y los sistemas financieros de los CFE, y está contribuyendo a incrementar la transparencia de los sistemas de supervisión, promover la disciplina de mercado y la cooperación, y fortalecer los sistemas de supervisión de prudencia en todo el mundo. Las evaluaciones periódicas asegurarán que las jurisdicciones bien administradas mantengan sistemas adecuados de supervisión y, con asistencia técnica, ayuden a fortalecer los sistemas de supervisión de los centros administrados deficientemente. ■

Salim M. Darbar es economista, R. Barry Johnston es Director Adjunto, y Mary G. Zephirin es economista principal en el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI.