

Internacionalización de la Banca: La Alternativa *Offshore*

RAMON ARACENA

- El creciente proceso de integración comercial y financiera de la economía mundial, denotada principalmente por la formación de grandes bloques económicos cuyos máximos exponentes son la Comunidad Económica Europea y el Area de Libre Comercio de América del Norte, ha impactado profundamente y continuará haciéndolo el accionar del negocio bancario. Para prosperar en este nuevo contexto internacional ya no basta con ser eficiente y solvente a nivel doméstico, sino que se requiere una permanente adaptación e innovación para mantener, e incluso desarrollar, ventajas competitivas a nivel externo.
- Esta tarea de fortalecimiento de la capacidad competitiva de la banca corresponde tanto al sector privado como público. El rol de este último consiste, primordialmente, en establecer una base legal que estimule una gradual internacionalización de la banca chilena ampliando las opciones de nuevos negocios que ésta pueda explorar, pero sin poner en peligro su actual estabilidad.
- Para enfrentar este desafío de incrementar la presencia bancaria chilena en el mercado internacional de capitales se propone crear el marco jurídico que permita el funcionamiento en el país de la figura legal "banca offshore". Este mecanismo consiste esencialmente en establecer un área de libre comercio en la provisión de ciertos servicios financieros que involucre exclusivamente a entidades extranjeras no residentes. Bajo este concepto, el rol de la banca nacional sería meramente actuar como intermediario en determinadas operaciones financieras ejecutadas por extranjeros.
- La "banca offshore" permitiría someter a los bancos domésticos a las fuerzas de la competencia internacional en una forma limitada sin exponer las reservas internacionales del país debido a que las operaciones realizadas por su intermedio no estarían sujetas a ningún tipo de garantía por el Estado chileno, pero permitiría potenciar en el exterior a uno de los principales generadores de valor agregado en el área de los servicios financieros.

Ramón Aracena es Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. M.A. in Economics, University of Chicago. Economista del Departamento de Mercado de Capitales, Banco Central de Chile.

Se agradecen los valiosos comentarios de Andrés Reinstein. Las opiniones expresadas en este trabajo son de responsabilidad del autor y no representan en ninguna forma la opinión del Banco Central de Chile.

Introducción

- 1 En el último tiempo se ha comenzado a discutir la necesidad de expandir el grado de internacionalización de la banca doméstica. En este ámbito, el sector bancario privado argumenta que una mayor apertura internacional es crucial para sostener su proceso futuro de crecimiento, ya que un mercado interno pequeño impone una limitante natural a su desarrollo. El regulador, si bien reconoce la importancia de exportar servicios financieros, ha señalado la necesidad de proceder con cautela en este proceso, debido a que una eventual sobreexposición al riesgo por parte de la banca podría comprometer su solvencia y las reservas internacionales del país.
- 2 Los servicios bancarios, tal como cualquier otro producto, representan un ítem que puede y debe formar parte de la estructura de bienes exportables de nuestro país. Esto significa que una gradual pero decidida apertura de la cuenta de capitales que permita la explotación y creación de ventajas competitivas a nivel internacional constituye un elemento clave para el desarrollo futuro de la banca chilena.
- 3 Consecuentemente, la política respecto de la internacionalización de la banca debiera delimitarse de forma tal de someter a estas entidades a las fuerzas del mercado. El logro de este objetivo requiere minimizar la garantía estatal —explícita o implícita— para aquellas entidades que operen en el mercado internacional de capitales. Esta es una tarea en extremo difícil, puesto que implica elimi-

nar la percepción de la garantía estatal en los prestamistas externos, lo cual ocurrirá sólo cuando se permita la quiebra de las instituciones bancarias que enfrenten una condición financiera inviable.

- 4 El presente trabajo analiza la potencialidad de la alternativa *offshore* como componente de una estrategia global de internacionalización de la banca. Como se verá, este tipo de banca permitiría conciliar tanto la preocupación de la banca, es decir, el fomento de las exportaciones de servicios bancarios, como el objetivo del regulador, esto es, proteger la estabilidad del sistema bancario doméstico y las reservas internacionales.

Regulación bancaria e internacionalización

- 5 En primer término, conviene destacar que la banca posee una característica especial que la diferencia de otros intermediarios financieros y ésta consiste en que el costo social de una quiebra bancaria supera al costo privado. Es decir, existe una externalidad social negativa asociada a su eventual fracaso financiero.
- 6 La externalidad negativa de una quiebra bancaria reside en su potencial impacto sobre la estabilidad macroeconómica. Si los problemas financieros de un banco individual se propagan a todo el sistema financiero —debido a una pérdida generalizada de confianza— pueden, incluso, quebrar bancos solventes. Este hecho socava la capacidad del sistema financiero para financiar inversión y consumo durables y, de esta forma, induce una reducción de la demanda agregada que

puede provocar un proceso recesivo en la economía.

7 Los instrumentos de política económica tradicionalmente utilizados para enfrentar la amenaza de esta externalidad han sido dos:

- i) establecer un seguro de depósito que limite la pérdida a los depositantes derivada de una quiebra bancaria y, al mismo tiempo, disminuya la probabilidad que se genere una "corrida bancaria" generalizada;
- ii) asegurar a los bancos un flujo financiero de último recurso para impedir que problemas puntuales de solvencia y liquidez por parte de un banco se propaguen al sistema bancario como un todo; esta labor es efectuada por el Banco Central.

8 La aplicación de los instrumentos señalados, si bien alejan del horizonte el espectro de una "corrida" bancaria y sus negativos efectos, generan como secuela un menoscabo en la capacidad de la banca para asignar eficientemente los recursos que capta. Esta distorsión emerge porque la presencia de un seguro de depósito —explícito o implícito— y el rol del Banco Central como financista de última instancia crean la percepción de que los bancos no están sujetos a las fuerzas del mercado en cuanto a una potencial quiebra se refiere.

9 La percepción de cero riesgo de los depósitos bancarios hace que los depositantes no se interesen por la condición financiera del banco en el cual invierten. Es decir, éstos no exigen primas por riesgo que penalicen a las entidades bancarias en función creciente del riesgo implí-

cito en su cartera de colocaciones. Como consecuencia, los bancos tienen una predisposición a comprometerse en inversiones cuyas tasas de retorno no compensan el riesgo que éstas aportan al portfolio global del banco, ya que los beneficios que dichas inversiones generen los obtendrán exclusivamente los accionistas, en tanto que las potenciales pérdidas que se produzcan serán distribuidas entre accionistas y depositantes. Este problema de *moral hazard* implícito en la actividad bancaria es el fundamento de la regulación ejercida por la autoridad económica.

10 Esta característica especial de la banca hace que su proceso de apertura internacional deba estar sujeto a mayores regulaciones por parte de la autoridad económica, ya que, sin perjuicio de la disrupción que ello pudiere ocasionar en el sistema de pagos, su inapropiado funcionamiento compromete potencialmente recursos del Estado. Dadas estas limitaciones, la desregulación internacional de la banca debe efectuarse con las adecuadas salvaguardas para minimizar sus potenciales secuelas negativas.

11 En consecuencia, en el caso chileno el desafío consiste en iniciar un proceso de apertura internacional de la banca que minimice, por una parte, el potencial efecto pernicioso del *moral hazard*, y por otra, el riesgo al que podrían quedar expuestas las reservas internacionales del país.¹

¹ Las reservas internacionales del Banco Central actúan como aval implícito de las divisas intermediadas por el sistema bancario.

**Apertura internacional de la banca:
La alternativa *offshore***

12 Definición: El sistema "banca offshore" permite que entidades bancarias nacionales o extranjeras se instalen físicamente en el país con el objetivo exclusivo de realizar operaciones de captación y colocación —préstamos e inversiones— en moneda extranjera con extranjeros no residentes.

13 Haciendo un símil con la teoría de comercio exterior, este tipo de banca correspondería a la franquicia denominada "almacenes particulares de exportación". Este mecanismo de incentivo a la exportación de mercancías permite a las empresas exportadoras el procesamiento de insumos extranjeros, libre del pago de aranceles y otros impuestos, cuando los mismos han de ser reexportados.²

14 Ventajas del sistema *offshore*: Las ventajas de esta modalidad de banca son múltiples y se detallan a continuación:

- i) Permite que el valor agregado y empleo que genera la actividad de intermediación financiera internacional se quede en el país.
- ii) Elimina el problema de la garantía estatal explícita en la intermediación bancaria internacional (seguro de depósito y el rol de financista de última instancia del Banco Central). Los bancos *offshore* no participan de la cobertura del seguro de depósitos porque quedan fuera del sistema

de pagos nacional (no emiten cuentas corrientes) y están imposibilitados de captar depósitos a plazo en el mercado interno. Este hecho deberá reducir fuertemente la percepción internacional de un aval estatal implícito a la deuda externa del sistema *offshore*.

- iii) Reduce el riesgo de utilizar las divisas generadas por el país para cubrir potenciales situaciones de insolvencia bancaria. El mecanismo *offshore* minimiza la percepción del aval implícito a la deuda externa que este tipo de entidades bancarias contraen y de esta forma protege las reservas internacionales del Banco Central, ya que reduce la probabilidad de que éste deba intervenir para responder a eventuales situaciones de no pago. Adicionalmente, la minimización del aval implícito permite que el costo de los pasivos de la banca *offshore* refleje más apropiadamente el riesgo de sus activos; es decir, se evita el *moral hazard*.
- iv) Mejora la posición competitiva de la banca nacional en el mercado internacional de capitales. Las razones de este efecto positivo en competitividad son dos:
 - a) expone a la banca doméstica a las fuerzas de la competencia internacional, lo cual le permitiría determinar sus potenciales fortalezas y debilidades en este ámbito;
 - b) incluye preferencias de encaje, tributarias y de regulación que mejoran su posición competitiva respecto de la banca tradicional, pero que solamente busca nivelar las franquicias de sistemas *offshore* vigentes en otros países.

² Véase ley N° 18.705 de diciembre de 1982.

v) El sistema *offshore* actuaría como catalizador en la introducción de la banca nacional al mercado internacional de capitales. Este efecto ocurre porque la "banca offshore" permitiría incrementar la presencia de bancos extranjeros y con ello aumentar la familiaridad de la banca internacional con el país, situación que mejora su posibilidad de captar y colocar recursos desde y hacia el exterior.

15 Desventajas de la banca *offshore*: Los contras de este tipo de banca serían las siguientes:

i) Su puesta en vigencia podría tener un efecto sustitución sobre las operaciones internacionales de los bancos que actualmente operan de acuerdo a la legislación bancaria tradicional. Esto ocurriría si las entidades foráneas no residentes, con inversiones en el mercado de capitales doméstico, deciden invertir parte de sus recursos en las entidades *offshore* para aprovechar la diferencial de retorno. Ejemplo, un inversionista institucional extranjero que posee instrumentos nacionales como parte de su portfolio internacional. En todo caso, este efecto sería limitado, dado que los activos de la banca *offshore* se orientan a mercados distintos al chileno, y por lo tanto, con retornos y riesgos diferentes.

ii) La percepción internacional de la no existencia de aval por parte del Estado se materializará completamente sólo una vez que una entidad *offshore* que se torne insolvente efectivamente quiebre y el "mercado internacional" incorpore esta información a sus expectativas. En el intertanto, sin embargo, el regulador pue-

de reafirmar esta percepción estableciendo normas que tiendan a separar al máximo la entidad *offshore* del banco matriz: capital y gestión autónomos, etc.³

Potencialidad de la banca *offshore*

16 Aceptadas las bondades de este mecanismo como una opción razonable para incrementar el grado de internacionalización de la banca chilena, las interrogantes naturales que emergen son básicamente dos: ¿existe realmente un mercado para este sistema *offshore*? y si lo hay ¿qué probabilidad tiene Chile de tener éxito en el mismo?

17 El mercado para el sistema *offshore* está dado fundamentalmente por inversiones de mayor riesgo que la banca —bajo el "paraguas" de la normativa bancaria doméstica— no puede realizar. En este sentido, el potencial de negocios para este tipo de banca en el mercado latinoamericano puede resultar bastante promisorio considerando que en varios países de la región existen procesos de privatización en curso que demandan una cantidad significativa de recursos. Además, las entidades nacionales *offshore* podrían securitizar deuda de países del área, emitiendo instrumentos transables a nivel internacional.

18 En lo que respecta a la segunda interrogante, Chile, en relación a otros países latinoamericanos, posee en la ac-

³ En EE.UU. coexisten el sistema bancario tradicional sujeto a seguro de depósito y el *offshore* que no usufructúa de su cobertura.

tualidad una ventaja para convertirse en un centro financiero regional y ésta viene dada por su estabilidad macroeconómica, su mejor nivel de riesgo país y su favorable imagen externa. El efecto conjunto de estos factores debiera permitirle atraer capitales desde el exterior para posteriormente reinvertirlos en países de la región. Esto se basa en que las entidades bancarias nacionales tipo *offshore* tendrían, supuestamente, un mejor conocimiento de los vaivenes del mercado latinoamericano y, en consecuencia, debieran tener una ventaja competitiva en lo que respecta a evaluación y supervisión de riesgos de empresas de la zona.

Una banca *offshore* para Chile

- 19 En el caso específico de nuestro país, donde los bancos para incursionar en nuevos negocios se han estructurado organizacionalmente bajo la modalidad "banco matriz con filiales", se sugiere analizar la creación de la banca *offshore* bajo la forma de filial, ya que ello permitiría una clara separación de esta actividad respecto del negocio bancario doméstico.
- 20 Adicionalmente, dado que este mecanismo corresponde de hecho a una *free-trade banking zone*, debería establecerse un conjunto de incentivos acorde con su naturaleza. En este sentido, el sistema *offshore* debería estar afecto a cero encaje sobre sus depósitos, a un régimen tributario preferencial similar a aquellos aplicados por otros países que operan este sistema, entre éstos se encuentra los Estados Unidos de Norteamérica, y sujeto a un marco regulatorio orientado

esencialmente a otorgar estabilidad y prestigio al sistema.

- 21 La respectiva regulación debiera establecerse de forma tal de asegurar el cumplimiento de un set mínimo de requisitos para operar en territorio nacional, como por ejemplo un capital básico de operación y exigencias respecto de la provisión periódica de información que permita al inversor externo evaluar con relativa confianza la situación financiera y cartera de inversiones de las filiales *offshore*. Las operaciones realizadas a través de estas entidades no estarían sujetas a ningún tipo de garantía estatal.
- 22 Finalmente, cabe señalar que la operación de la banca *offshore* no afectaría al mercado cambiario nacional, formal e informal, ya que el giro de negocios de esta banca considera exclusivamente captar y colocar recursos desde y hacia los mercados externos, esto es, excluye todo tipo de operación que involucre la entrada o salida de divisas al y desde el mercado doméstico. En este ámbito, es labor del regulador fijar las normas que se requieran para evitar que las operaciones *offshore* afecten al mercado de capitales interno.

Conclusión

- 23 En un país en desarrollo, sujeto a un proceso gradual de consolidación de su estrategia exportadora y donde se desea evitar el impacto negativo de los movimientos abruptos de capitales, la banca *offshore* emerge como una alternativa atractiva y razonable que permitiría so-

meter a las instituciones bancarias al rigor de la competencia del mercado internacional y, a la vez, minimizar la percepción internacional de la garantía estatal implícita en su accionar. Debido a ello, esta alternativa de apertura internacional de la banca parece constituir una opción de política económica digna de considerarse en mayor profundidad.