**Informe sobre “Principios de análisis de impacto regulatorio e implementación en América Latina”**

**SUBGRUPO DE TRABAJO N° 4**

**ASUNTOS FINANCIEROS**

**COMISIÓN DEL SISTEMA BANCARIO**

**Octubre de 2024**

**Principios de análisis de impacto regulatorio e implementación en América Latina**

### Principios de análisis de impacto regulatorio

Las crisis financieras y los ciclos económicos, la innovación, el cambio social, los retos medioambientales y la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento ponen de relieve la importancia de los marcos regulatorios para el buen funcionamiento de los mercados y las sociedades y de las políticas e instituciones reguladoras para hacer frente a la interconexión de los sectores y las economías.

En tal sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) recomienda a los gobernantes integrar al análisis de impacto regulatorio (AIR[[1]](#footnote-1)) que es una herramienta que ayuda a los formuladores de políticas a identificar y evaluar los costos y beneficios potenciales de las propuestas regulatorias para la sociedad.

Cabe mencionar que varios países de América Latina y el Caribe desarrollan AIR. No obstante, sigue habiendo una brecha respecto a su implementación. Solamente en 5 de los 11 países encuestados de América Latina y el Caribe (45%) se desarrollan AIR para un número reducido de regulaciones subordinadas.

**Estado de aplicación de AIR en América Latina y el Caribe**



Fuente: OECD (2024), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024, OECD Publishing, Paris.

En las primeras fases del proceso político de formulación de nuevas propuestas normativas, identificar claramente los objetivos políticos y evaluar si la regulación es necesaria y cómo puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar dichos objetivos y considerar medios distintos de la regulación e identificar las ventajas y desventajas de los distintos enfoques analizados para determinar cuál es el mejor.

Las políticas de evaluación ex ante deben requerir la identificación de una necesidad política específica y el objetivo de la regulación, como la corrección de un fallo del mercado o la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos que justifique el uso de la regulación[[2]](#footnote-2).

Las políticas de evaluación ex ante deben incluir una consideración de formas alternativas de abordar los objetivos de las políticas públicas, incluyendo alternativas regulatorias y no regulatorias para identificar y seleccionar el instrumento más adecuado, o la combinación de instrumentos para alcanzar los objetivos políticos. Siempre debe tenerse en cuenta la opción de no actuar o el escenario de referencia. En la mayoría de los casos, la evaluación ex ante debe identificar los enfoques que puedan aportar el mayor beneficio neto a la sociedad, incluidos los enfoques complementarios, como una combinación de regulación, educación y normas voluntarias.

La evaluación de impacto de la reglamentación debe hacerse pública junto con las propuestas de reglamentación. El análisis debe prepararse de forma adecuada y con tiempo suficiente para obtener aportes de las partes interesadas y contribuir a la toma de decisiones políticas. Una buena práctica consistiría en utilizar el AIR como parte del proceso de consulta.

Cuando las propuestas regulatorias vayan a tener repercusiones importantes, la evaluación ex ante de los costos, beneficios y riesgos debe ser cuantitativa siempre que sea posible. Los costos regulatorios incluyen los costos directos (administrativos, financieros y de capital), así como los indirectos (costos de oportunidad), ya sean soportados por las empresas, los ciudadanos o el gobierno. En su caso, las evaluaciones ex ante deben proporcionar descripciones cualitativas de los impactos difíciles o imposibles de cuantificar, como la equidad, la justicia y los efectos distributivos.

Las políticas de evaluación ex ante y la regulación deben tratar de mejorar, no de disuadir, la competencia y el bienestar de los consumidores. En la medida en que las regulaciones dictadas en beneficio del interés público puedan afectar al proceso competitivo, las autoridades deben explorar formas de limitar los efectos adversos y evaluarlos cuidadosamente frente a los supuestos beneficios de la regulación. Esto incluye explorar si los objetivos de la regulación no pueden alcanzarse por otros medios menos restrictivos.

Se deben adoptar prácticas de evaluación de impacto ex ante que sean proporcionales a la importancia de la normativa e incluyan análisis de costes y beneficios que consideren las repercusiones de la normativa en el bienestar, teniendo en cuenta las repercusiones económicas, sociales y medioambientales, incluidos los efectos distributivos a lo largo del tiempo, identificando quién es probable que se beneficie y quién es probable que soporte los costos.

Un número cada vez mayor de miembros de la OCDE están introduciendo requisitos para que el AIR sea proporcional a la importancia de los impactos anticipados, siguiendo así los Principios de Mejores Prácticas de Evaluación de impacto regulatorio (OCDE, 2020).

Si bien la mayoría de los miembros de la OCDE requieren que los AIR sean proporcionales a la magnitud de los impactos previstos, estas obligaciones se han introducido a un ritmo menor que entre 2014 y 2017 y actualmente sigue habiendo aproximadamente el 15% de miembros de la OCDE que no tienen ningún requisito de proporcionalidad.

**Aplicación de proporcionalidad en países de la OCDE**



Fuente: OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris

Una quinta parte de los miembros de la OCDE todavía utiliza una prueba de umbral para determinar si se lleva a cabo un AIR. Demostrando que un número cada vez mayor de propuestas regulatorias experimentan al menos cierto nivel de impacto. Un método común entre los miembros de la OCDE para establecer un análisis ex ante proporcional es introducir una prueba de umbral para determinar si una propuesta regulatoria justifica un AIR más profundo. Paralelamente al requisito de proporcionalidad, el uso de la prueba de umbral ha aumentado en toda la OCDE.

Si bien los principios de mejores prácticas sobre AIR (OECD, 2020) citan varias alternativas para distinguir qué propuestas regulatorias deben pasar por un cierto nivel de análisis, el método más común utilizado entre miembros de la OCDE es un umbral que se expresa tanto en términos cuantitativos como cualitativos, sólo un miembro de la OCDE que utiliza una prueba de umbral únicamente cuantitativa.

En relación con dichos principios, su utilización sistemática constituye una herramienta fundamental para garantizar una mayor calidad de intervención gubernamental.

Los Principios tienen por objeto reunir y aprovechar las publicaciones de la OCDE sobre la AIR, en una herramienta resumida para proporcionar a los encargados de la toma de decisiones, los encargados de la formulación de políticas, los funcionarios públicos y otros profesionales del sector público a nivel internacional, un instrumento práctico para diseñar e implementar mejor sus sistemas y estrategias de AIR.

El objetivo de los Principios no es reemplazar la Recomendación de 2012, sobre gobernanza regulatoria y de políticas, sino más bien complementar y apoyar la implementación de dicha Recomendación brindando una orientación práctica y específica.

Los Principios de mejores prácticas para el análisis del impacto regulatorio, refieren a aspectos tales como:

1. **Compromiso y aceptación:** Debe existir un compromiso por parte de los gobiernos que garantice que el AIR se implementará efectivamente.
2. **Gobernanza:** El AIR debe estar plenamente integrada con otras herramientas de gestión regulatoria e implementarse en el contexto del sistema jurídico, administrativo y a la cultura del país.
3. **Fortalecimiento de la capacidad de la administración:** Es importante incluir el AIR en los procesos existentes de formulación de políticas, toma de decisiones y rendición de cuentas.
4. **Metodología:** Debe considerar todas las alternativas posibles, incluidas las soluciones no regulatorias, debiendo identificar todos los costos directos e indirectos importantes, así como los beneficios relevantes. La participación de las partes interesadas se incorporará sistemáticamente, siendo esencial que los resultados del AIR sean comunicados.
5. **Seguimiento, evaluación y mejora continua:** El alcance del análisis debería ampliarse para cubrir el ciclo de políticas, siendo importante validar los impactos reales de las regulaciones adoptadas después de su implementación.

### AIR en la regulación financiera brasileña - implementación del análisis de impacto regulatorio en el área regulatoria del Banco Central de Brasil

**Marco Legal - regulación del análisis de impacto regulatorio (Decreto nº 10.411 de 30 de junio de 2020).**

El AIR fue objeto de dos disposiciones legales establecidas en 2019, una que trata de las agencias reguladoras[[3]](#footnote-3) y otra que prevé la Declaración de los Derechos de Libertad Económica[[4]](#footnote-4). Los artículos de estas leyes que se refieren a AIR fueron regulados por el Decreto N º 10.411 de 30 de junio de 2020 (Decreto AIR)[[5]](#footnote-5).

El Decreto AIR estableció la obligatoriedad de analizar el impacto regulatorio en la emisión de actos normativos de interés económico emitidos por entidades públicas. Se estableció que las entidades competentes, entre ellas el Banco Central do Brasil (BCB), deben evaluar la obligación, conveniencia y oportunidad de dar solución a un problema regulatorio identificado.

El proceso de AIR debe llevarse a cabo siguiendo una metodología específica[[6]](#footnote-6) y sus resultados deben presentarse en un informe que contenga la identificación del problema regulatorio y de los agentes económicos afectados, la definición de los objetivos a alcanzar, una descripción de las soluciones alternativas (regulatorias o no) y una explicación de los impactos. El informe debe incluir también la estrategia de aplicación de la propuesta, entre otros puntos.

El informe de la AIR puede ser objeto de participación social, como la consulta pública (CP), que tiene lugar antes de que se tome la decisión sobre la mejor opción para abordar el problema regulatorio y antes de que se elabore el proyecto de acto normativo.

El Decreto AIR enumera varias posibilidades de exención (art. 4), entre ellas cuando se considera que el acto normativo tiene un impacto bajo, cuando tiene por objeto preservar la liquidez, la solvencia o la salud de los mercados financieros y los sistemas de pago y cuando el acto normativo tiene por objeto mantener la convergencia con las normas internacionales.

Las acciones exentas del AIR deben someterse al análisis de los resultados de la reglamentación (ARR), es decir, a la verificación de los efectos resultantes de la

promulgación de un acto normativo, teniendo en cuenta los objetivos previstos y los impactos derivados de su aplicación.

**Marco institucional - aplicación de la normativa en el Banco Central de Brasil (Proyecto Aprimora)**

El Proyecto Aprimora fue elaborado por el departamento regulatorio del BCB en 2020 para adecuar las obligaciones introducidas por el Decreto AIR a la necesidad de mejora continua del macroproceso regulatorio, con el objetivo de reducir los costos de cumplimiento y aumentar la eficiencia del Sistema Financiero Nacional.

Los objetivos finales de Aprimora eran aumentar la eficacia de la regulación financiera y reforzar la solidez y eficiencia del Sistema Financiero mediante la creación de capacidad para llevar a cabo AIR y ARR, proveyendo:

i. incremento de la asertividad y la seguridad jurídica de la política reguladora;

ii. reducción de las incertidumbres, los costos de cumplimiento y las barreras de entrada asociadas a la regulación;

iii. incremento de la eficacia de la comunicación institucional del BCB y su relación con diversos segmentos de la sociedad; y

iv. alineamiento del BCB con las nuevas disposiciones de la Ley de Libertad Económica y el Decreto AIR, con las mejores prácticas internacionales y con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El Aprimora ha definido una serie de fases y áreas de trabajo para desarrollar la capacidad de llevar a cabo AIR y ARR, empezando por una revisión de la literatura sobre el tema, estudiando y probando métodos y modelización, y pasando por el desarrollo de herramientas de apoyo para organizar y consultar la base de datos, junto con la formación de funcionarios.

El proyecto consideró las mejores prácticas en materia de regulación y gobernanza, haciendo énfasis en la transparencia y la participación en el proceso regulador. Esto ha garantizado que los ejercicios AIR y ARR aporten claridad en la comprensión de las normas, minimicen las posibles diferencias de interpretación y refuercen la armonización entre los procesos de regulación y supervisión.

En el contexto de la transparencia y la participación en el proceso regulador, el BCB organiza sistemáticamente consultas públicas y otras formas de participación social, con el objetivo de recibir sugerencias y comentarios del público en general antes de que se tomen las decisiones y se apliquen las medidas regulatorias. El objetivo es mejorar la comunicación institucional con la sociedad, ya que la transparencia es uno de los principios fundamentales para mantener la credibilidad.

Existe un importante vínculo entre el AIR y la consulta pública, otra importante herramienta de apoyo a la toma de decisiones[[7]](#footnote-7). El AIR aporta nueva información, aclara el problema que se aborda, delimita los objetivos y expone los impactos del acto normativo, haciendo más efectivos los aportes de la CP. El Decreto AIR (10.411 de 2020) establece el vínculo formal entre estos dos procesos, en su artículo 9º, cuando obliga la realización de una CP en ediciones de actos normativos que se basen en las conclusiones de un AIR.

El Proyecto Aprimora logró desarrollar la capacidad de realizar AIR, una práctica que se ha incorporado a la rutina de elaboración de normas. Algunos informes de AIR elaborados por el BCB pueden consultarse y están disponibles en el sitio web de la institución[[8]](#footnote-8).

**Bibliografía:**

* OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>
* OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>

OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

* OECD (2024), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>
1. RIA – Regulatory Impact Assessment (por sus siglas en inglés). [↑](#footnote-ref-1)
2. La regulación se refiere al variado conjunto de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requisitos para los negocios y ciudadanos. Las leyes primarias deben ser aprobadas por el poder legislativo. Las regulaciones subordinadas son creadas por el ejecutivo y generalmente son aprobadas por el presidente, un ministro o el gabinete. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley nº 13.848, de 25 de junio de 2019, <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art6> . [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley nº 13.874, de 20 de setiembre de 2019, <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art5> . [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm> [↑](#footnote-ref-5)
6. El artículo 7 del Decreto enumera diversas metodologías para calibrar la razonabilidad del impacto económico, como el análisis multi criterio, el análisis costo-beneficio, el análisis costo-eficacia y el análisis de riesgos. [↑](#footnote-ref-6)
7. El capítulo V del Decreto 12.002 de 22 de abril de 2024, que establece criterios para la elaboración de actos normativos, trata de la consulta pública. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12002.htm> [↑](#footnote-ref-7)
8. [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinancAIRa/analise\_impacto\_regulatorio/cronologicos](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/analise_impacto_regulatorio/cronologicos) [↑](#footnote-ref-8)