

Proceso de modernización de la regulación cambiaria

Este documento expone la motivación del proceso que está llevando a cabo el Banco Central de Chile (BCCh) para modernizar su regulación cambiaria, así como los principales elementos que este contempla. Como se indicó en el Informe de Estabilidad Financiera del primer semestre de este año, este proceso forma parte de las líneas de acción del Plan Estratégico 2018-2022 del BCCh.

1. Antecedentes Generales

La Ley Orgánica Constitucional del Banco Central (LOC) establece en su artículo 39 el principio de libertad cambiaria, según el cual toda persona puede efectuar libremente operaciones de cambios internacionales (OCI)^{1/}.

Sin embargo, la LOC también confiere al BCCh facultades regulatorias en materia de OCI, las que incluyen la posibilidad de imponer limitaciones y restricciones cambiarias. Con base en estas facultades, el BCCh dicta la regulación cambiaria contenida en su Compendio de Normas de Cambios Internacionales (CNCI).

Limitaciones cambiarias

Las limitaciones cambiarias consisten principalmente en exigir que determinadas OCI se realicen, exclusivamente, en el denominado Mercado Cambiario Formal (MCF)^{2/}; y que además sean reportadas al BCCh, utilizando los sistemas y formularios dispuestos para ello.

En la actualidad, están en vigor limitaciones cambiarias que consisten en exigir que determinadas operaciones sean canalizadas a través del MCF y/o reportadas al BCCh.

Restricciones cambiarias:

Las restricciones cambiarias son diversas medidas que puede imponer el BCCh y que tienen por efecto restringir los pagos corrientes y las transferencias desde o hacia Chile, así como las operaciones que tienen relación con ellas, siendo la restricción más conocida el encaje cambiario que se aplicó durante gran parte de los noventa.

^{1/} Constituyen OCI las compras y ventas de moneda extranjera y, en general, los actos y convenciones que creen, modifiquen o extingan una obligación pagadera en esa moneda, aunque no importen traslado de fondos o giros de Chile al exterior o viceversa. También se extiende este concepto a las transferencias o transacciones de oro o de títulos representativos del mismo, siempre que ellas recaigan sobre especies de oro que, por su naturaleza, se presten para servir como medio de pago.

^{2/} El MCF está constituido por las empresas bancarias y por otras entidades o personas que el BCCh autorice. Las OCI realizadas en el MCF comprenden tanto las operaciones que efectúen las personas o entidades que constituyen dicho mercado como las que se canalicen a través de alguna de ellas.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las limitaciones, las restricciones cambiarias se dejaron de aplicar en el 2001, luego de la apertura de la cuenta de capitales. De acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la LOC, la imposición de este tipo de medidas debe estar fundada en la circunstancia de exigirle la estabilidad de la moneda o el financiamiento de la balanza de pagos, por un plazo de hasta un año, el cual se puede renovar.

A inicios de los 2000, junto con la apertura de la cuenta de capitales, se promulgó un nuevo CNCI, acorde con los entonces nuevos marcos de política monetaria y cambiaria, eliminando las restricciones cambiarias, pero manteniendo las limitaciones. Hoy, luego de casi 20 años desde la última reforma importante de este marco normativo, el BCCh considera apropiado que este se modernice y perfeccione, de manera de mantener una consistencia con el nivel de desarrollo y de integración financiera actual del mercado cambiario local, así como con el esperado hacia el futuro.

1.1 Estructura y exigencias vigentes del CNCI

El CNCI, hasta ahora, cuenta con tres Capítulos que incorporan la base de la regulación vigente: exigencia y definición de las limitaciones cambiarias, requerimientos para obtener la autorización para formar parte del MCF, obligaciones específicas para las entidades del MCF, como reportar las transacciones que efectúen o se realicen a través de ellas, y verificar adecuadamente la identidad de las empresas y personas intervinientes en las operaciones, entre otras.

El CNCI cuenta también con otros Capítulos, clasificados por tipo de operación (hasta ahora once), en los que se establece cómo se debe cumplir con las limitaciones cambiarias (Tabla N°1). Además, el CNCI tiene un Manual de Procedimientos y Formularios de Información (en adelante, “el Manual”), donde se indican de manera más específica cuáles son los formularios de información que se deben utilizar para reportar OCI al BCCh, así como las instrucciones de llenado de los mismos. El Manual vigente cuenta con más de cuarenta documentos asociados.

La mayor parte de la información que se reporta en virtud del CNCI proviene de las entidades del MCF, las que, como se señaló, tienen que reportar las compras, ventas, transacciones, remesas o transferencias de moneda extranjera que efectúen de manera directa o que se realicen a través de ellas. Esta información se debe entregar diariamente para cada operación que realicen, indicando a través de códigos el origen o destino de las divisas.

Existe también un flujo relevante de información de transacciones de derivados cambiarios, la que también es a nivel transaccional y de reporte diario por parte de las entidades del MCF. Esta es la base de la información que contendrá el Sistema Integrado de Información de Derivados (SIID), infraestructura financiera de mercado que el BCCh está desarrollando para contar con un repositorio de transacciones de derivados OTC.

También deben reportar al BCCh personas naturales y jurídicas que realicen distintos tipos específicos de operaciones. Sin embargo, esta información tiende a ser de nivel agregado y con una frecuencia más espaciada (trimestral en la mayoría de los casos).

De esta manera, las fuentes de información para la elaboración de las estadísticas cambiarias son principalmente las operaciones reportadas en virtud de la obligación correspondiente en el CNCI, sin perjuicio que también se utilizan datos administrativos como, por ejemplo, del Servicio Nacional de Aduanas y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), y en algunas ocasiones encuestas a agentes de mercado como, por ejemplo, para las remesas.

Tabla N°1: Estructura CNCI vigente hasta ahora

Cap.	Materia	Número de documentos asociados en el Manual
I	Disposiciones Generales	11
II	De las limitaciones cambiarias	
III	Normas relativas a las personas jurídicas autorizadas para formar parte del Mercado Cambiario Formal	2
IV	Información cambiaria de las operaciones de exportación	2
V	Información cambiaria de las operaciones de importación	2
VI	Normas y procedimientos para la canalización de operaciones a través del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (ALADI)	4
VII	OCI realizados por las compañías de seguros y reaseguros establecidas en Chile	1
VIII	Normas relativas a OCI no reguladas en Capítulos específicos de este Compendio	3
IX	Operaciones con instrumentos derivados	4
X	Garantías otorgadas en moneda extranjera, por o a favor de personas domiciliadas o residentes en Chile, distintas de las empresas bancarias (DEROGADO)	
XI	Normas y condiciones generales para las convenciones a suscribir con Fondos de Inversión de Capital Extranjero, Ley N°18.657	1
XII	Inversiones, depósitos y créditos que personas domiciliadas o residentes en Chile, que no sean empresas bancarias realicen u otorguen al exterior y operaciones efectuadas al amparo del Título XXIV de la Ley N° 18.045.	5
XIII	Normas aplicables a los créditos e inversiones que realicen las empresas bancarias establecidas en Chile	3
XIV	Normas aplicables a los créditos, depósitos, inversiones y aportes de capital provenientes del exterior	8

Por otra parte, así como las fuentes de información son diversas, los usos de dicha información también lo son. En primer lugar, la información recopilada se usa para las distintas publicaciones estadísticas que realiza el BCCh. También es utilizada en el análisis interno que realizan las diversas áreas del BCCh, como las Divisiones de Mercados Financieros, de Política Monetaria y de Política Financiera; para dar respuesta a solicitudes de organismos públicos, tales como Tribunales, Servicio de Impuestos Internos, Unidad de Análisis Financiero, CMF, entre otros^{3/}; y por los propios intervinientes, que en ocasiones solicitan información de sus operaciones.

Por último, se debe señalar que el BCCh se encuentra analizando de manera detallada que la información cambiaria que está solicitando efectivamente tenga algún uso definido. Lo anterior se debiera traducir en la eliminación de algunos requisitos de información, si bien es posible que se

^{3/} La LOC obliga al BCCh a guardar reserva de los antecedentes que requiera por la aplicación de la normativa cambiaria. Este sólo puede proporcionar información detallada de las operaciones a los intervinientes en las mismas o a determinadas autoridades públicas en la medida que se cumplan los supuestos expresamente contemplados al efecto en el artículo 66 de la LOC.

incorporen nuevos requerimientos, en la medida que sean necesarios como consecuencia del surgimiento de nuevas necesidades de información para el análisis o elaboración de estadísticas del Banco.

2. Modernización de la regulación cambiaria. Etapa 1.

El BCCh contempla implementar el proceso de modernización de la regulación cambiaria de manera paulatina, realizando tanto cambios de forma al CNCI como la revisión de algunas definiciones de política. Lo anterior, con el propósito de que no existan barreras regulatorias para que el mercado cambiario contribuya al desarrollo del sistema financiero chileno.

Junto con la publicación de esta minuta, el 4 de octubre se publicó en consulta pública la Etapa 1 de este proceso, la cual contempla incorporar cambios al CNCI tanto en aspectos formales como de política. Se espera que, luego de la consulta, y dependiendo de los comentarios que se reciban, los cambios se encuentren en vigor antes de finalizar 2019.

Las principales modificaciones que se realizan al CNCI son:

i. Incorporación en la normativa del Marco de Política Cambiaria

El Capítulo I del CNCI vigente hasta ahora señala cuáles son las atribuciones que la LOC le otorga al BCCh para imponer limitaciones y restricciones cambiarias, y contiene además varias disposiciones generales que incluyen desde la publicación del tipo de cambio hasta la exigencia para las entidades del MCF de contar con procedimientos adecuados de conocimiento de los clientes (KYC) y mantener la información de las OCI en que intervienen.

Cabe recordar que en la época en que se publicó el nuevo CNCI (año 2001), la aplicación de controles de capital era muy usual. Si bien estas y otras restricciones se alzaron, la estructura normativa habría permitido reimponerlas con relativa facilidad, al menos desde el punto de vista administrativo, puesto que contar con información de las principales operaciones facilitaría enormemente verificar el cumplimiento de las restricciones.

Actualmente, la visión del Consejo del BCCh considera que, aun cuando las facultades para imponer restricciones se encuentran vigentes (y han sido resguardadas en los distintos Tratados de Libre Comercio y otro tipo de Acuerdos (TLC) suscritos por Chile), la aplicación de estas medidas resulta poco probable, en el contexto de la política de flotación cambiaria imperante y del esquema de metas de inflación adoptados por el BCCh, sumado al marco jurídico aplicable a la regulación y supervisión del mercado de capitales y del sistema financiero, lo que no significa renunciar a las facultades legales del Banco para imponerlas en casos extraordinarios sujeto a la concurrencia de los requisitos que justifican su aplicación excepcional.

Por lo anterior, más que contar con un Compendio que permita fácilmente la aplicación de controles de capital, el interés del BCCh consiste en que las normas sean funcionales a la política imperante. Por esta razón, el nuevo Capítulo I busca explicar de manera simple, a partir de las atribuciones de

la LOC, cuáles son las medidas que el BCCh está aplicando actualmente, atendida la política de flexibilidad cambiaria, así como cuál es el uso que se hace de la información que se recopila.

Muchas de las disposiciones existentes se mantienen (por ejemplo, publicación del tipo de cambio dólar observado, medidas para la prevención del lavado de activos, entre otras), pero han sido reorganizadas en búsqueda de una mayor simpleza para los usuarios del CNCI. Asimismo, dentro de este nuevo Capítulo I queda incorporada la regulación del ex Capítulo II del Compendio, por lo que este último se deroga.

ii. Denominación de valores extranjeros que se transan en el mercado local

En esta etapa inicial del proceso se amplían las opciones de divisas en las que pueden estar denominados los valores extranjeros y certificados de depósito de valor (CDV) que se transan en el mercado local. Hasta ahora, el CNCI disponía que estos valores podían transarse en dólares, euros y pesos⁴. Cabe precisar que es la Ley de Mercado de Valores la que otorga al BCCh la facultad de autorizar las monedas extranjeras en que se pueden expresar y transar estos instrumentos.

Es la opinión del BCCh que, en este tipo de operaciones, donde un residente adquiere un activo del exterior, lo esencial para fines estadísticos y de análisis de estabilidad financiera es la operación financiera que se está realizando, y no la divisa en la que está denominado el activo o la moneda en que se liquida la transacción.

Por lo tanto, si bien es probable que por razones de mercado estas transacciones se realizarán en dólares de los Estados Unidos de América o, eventualmente, en pesos chilenos, no hay motivos para que la regulación lo limite de antemano. Así, se ha decidido permitir que estos instrumentos puedan ser denominados y transados en cualquiera de las divisas contenidas en la Tabla de Divisas del Manual del CNCI, además de mantener la autorización para que se transen en pesos chilenos.

iii. Derogación de Capítulos y Anexos del CNCI

En esta primera etapa del proceso se ha decidido derogar los Capítulos IV, V, VII y XI del CNCI⁵, así como los Capítulos correspondientes del Manual, además de algunos Anexos de otros Capítulos del Manual. No es descartable que en etapas posteriores de este proceso se eliminen nuevos Capítulos o Anexos.

Los Capítulos IV y V establecen la obligación de reportar, a nivel agregado y de manera trimestral, las operaciones de exportaciones e importaciones, respectivamente, para las empresas con operaciones por un monto superior a USD 50 millones anuales. En el año 2018 se recibieron más de 500 reportes provenientes de 95 empresas que tenían que proporcionar esa información.

⁴/ El año 2014 el BCCh autorizó también que estos valores se transaran y pagaran en pesos.

⁵ Esta derogación de Capítulos del CNCI se suma a la del Capítulo X, que fue anteriormente derogado por Acuerdo de Consejo N° 1382-06-071227.

Estos Capítulos se eliminan, así como los Capítulos y Anexos respectivos del Manual, debido a que el Servicio Nacional de Aduanas es una fuente de información alternativa y confiable.

Algo similar ocurre con el Capítulo VII, que obliga a las compañías de seguros y reaseguros establecidas en Chile a informar los pagos o remesas de moneda extranjera que realicen o perciban de personas domiciliadas o residentes en el extranjero y que correspondan a operaciones de su giro. Durante 2018, 39 empresas enviaron más de 100 de estos reportes. En este caso, la fuente alternativa de datos es la CMF.

Como principio general, cuando existan fuentes de información alternativas y confiables, el BCCh buscará utilizarlas y reducir así la carga regulatoria para los reportantes.

Por otra parte, el Capítulo XI establece normas y condiciones generales para las Convenciones que se suscriban con fondos de inversión de capital extranjero a los que se refiere una Ley derogada, por lo que no es posible que se suscriban nuevas de estas convenciones. Este Capítulo también tiene una correspondencia en el Manual. No obstante, cabe señalar que, sin perjuicio de la eliminación de este Capítulo, sus disposiciones continúan incorporadas y rigiendo en las Convenciones que se hubieren suscrito con anterioridad a la derogación de ese cuerpo legal.

Por último, en esta primera etapa se eliminan además los siguientes Anexos del Manual: N°6 del Capítulo I, referido a la regularización de las operaciones cambiarias por el proceso de repatriación de capitales contemplado en el artículo 24 transitorio de la Ley N°20.780; N° 2 del Capítulo XII, para inversiones en el exterior de compañías de seguros, fondos mutuos, fondos de cesantía, entre otros; y el N° 1 del Capítulo XIII, sobre líneas de crédito externas de corto plazo con bancos del exterior.

Con el conjunto de cambios indicados, en lo inmediato el CNCI pasará de tener 14 Capítulos a 8, mientras que el número de documentos relacionados con el Manual disminuirá de 46 a 29. Como consecuencia del proceso de revisión de la información que se solicita por el CNCI, es posible que durante el próximo año se eliminen secciones adicionales del CNCI o de su Manual.

3. Modernización de la regulación cambiaria. Próximas etapas.

Una vez que se emitan de manera definitiva los cambios de regulación señalados en la sección anterior, el BCCh avanzará en las siguientes etapas del proceso de modernización cambiaria, que serán anunciadas de acuerdo al siguiente cronograma:

Etapas	Objetivo del cambio de regulación	Emisión definitiva estimada
Etapas 1	Nuevo marco de política cambiaria y eliminación de algunos capítulos y anexos del CNCI (explicada en sección 2 de esta nota)	Noviembre 2019
Etapas 2	Ampliación de las OCI autorizadas para ser realizadas con pesos chilenos	Primer semestre 2020
Etapas 3	Flexibilización de requisitos para ser parte del MCF	Segundo semestre 2020

Etapa 4	Finalización de proceso de reorganización y racionalización del CNCI y sus Anexos.	2021
---------	--	------