



**RCC**

Centro Regional de la OCDE para la Competencia en **América Latina**



Nº 3 Junio 2021

# Revista





**Editado por:**

Paulo Burnier, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* - OCDE

**Diseño y diagramación:**

Joseph Barrera Romero, *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* - Indecopi

**Con la colaboración de:**

Thaiane Abreu, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* - OCDE

Arturo Chumbe, *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* - Indecopi

Judith Farro, *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* - Indecopi

Francesca Lizarzaburu, *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* - Indecopi

**Síguenos:**

[www.ocde.org](http://www.ocde.org)

[www.indecopi.gob.pe/web/oecd](http://www.indecopi.gob.pe/web/oecd)



# CONTENIDO

- PREFACIO:** Gran Primer Año por *Jesús Espinoza y Paulo Burnier da Silveira* ..... 4
- ACTIVIDADES Y ACTUALIZACIONES DE RCC**
- Talleres de RCC**
- Taller sobre Introducción a la Aplicación de la Competencia para el Personal Nuevo ..... 5  
**(8 - 12 de marzo de 2021)**
- Taller sobre Competencia en el Sector Financiero **(5 - 7 de mayo de 2021)** ..... 5
- Futuros Talleres en 2021 ..... 6
- Actualizaciones regionales de la OCDE**
- Proyectos Nacionales sobre Contratación Pública ..... 7
- Proyectos Nacionales sobre Evaluación de la Competencia ..... 7
- Evaluaciones Interpares **(Peer Review)** ..... 8
- Foro de Competencia de América Latina y el Caribe **(LACCF)** ..... 8
- ENTREVISTA CON JEFES DE AGENCIAS**
- Guillermo Rojas Guzmán, **Presidente de COPROCOM de Costa Rica** ..... 9
- CONTRIBUCIONES DE EXPERTOS**
- Brasil:** El caso del Mercado Cambiario de Divisas en Brasil por *Diogo Thomson Andrade, Fernanda Garcia Machado y Rafaela Teixeira Vieira Noman* ..... 12
- Chile:** Casos de la FNE en la Industria de Seguros Hipotecarios por *Camilo Vergara y Diego Concha* ..... 15
- El Salvador:** Cooperación entre la Agencia de Competencia y el Regulador Financiero en Fusiones por *Rebeca Hernández Asturias* ..... 18
- México:** Investigando el Sistema Mexicano de Pago con Tarjeta - Inicio, dictamen preliminar e implicaciones futuras para la competencia por *María Andrea Latapie Aldana* ..... 20



# GRAN PRIMER AÑO



Lima / París, junio de 2021

Queridos lectores:

**D**espués de un gran primer año para el Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina (RCC por sus siglas en inglés), ¡comenzamos su segundo año con grandes expectativas!

En 2020, la “RCC-Lima” ha organizado cuatro talleres en los temas de Control de Fusiones, Abogacías, Sector Salud, Detección de Cártels y Definición de Mercados. Han reunido a más de 300 funcionarios de competencia de la región para fortalecer capacidades, intercambiar experiencias y desarrollar la confianza mutua, que es clave para promover la cooperación regional.

En cuanto al 2021, los primeros talleres se dedicaron a una Introducción a la aplicación de la competencia para el personal nuevo, y la competencia en el sector financiero. Han reunido a más de 150 manejadores de casos de 26 jurisdicciones en América Latina y el Caribe, con la participación activa de los asistentes y ejercicios



de casos para mantener un enfoque práctico, ya que este es uno de los objetivos del RCC.

Esta revista está dividida de manera similar a las ediciones anteriores: la Sección 1 presenta un resumen de los últimos talleres de RCC y proporciona una actualización de los proyectos de la OCDE en la región, la Sección 2 comparte una entrevista exclusiva con un jefe de agencia, esta vez el señor Guillermo Rojas Guzmán, Presidente de la Autoridad de Competencia en Costa Rica (COPROCOM) - y

la Sección 3 ofrece contribuciones de expertos de la región, a menudo abordando casos recientes o iniciativas de incidencia para promover más intercambios en América Latina y el Caribe.

No dude en contactarnos para cualquier sugerencia o asistencia relacionada con las actividades de RCC.

Espero que disfrute su lectura\*.

Con nuestros mejores deseos,



Jesús Espinoza  
Jefe de Secretaría Técnica en Indecopi  
jespinozal@indecopi.gob.pe



Paulo Burnier da Silveira  
Senior en competencia en la OCDE  
paulo.burnier@oecd.org

\* Esta revista se benefició de la cuidadosa revisión y asistencia de Arturo Chumbe (Indecopi) y Thiane Abreu (OCDE).

# TALLER SOBRE INTRODUCCIÓN A LA APLICACIÓN DE LA COMPETENCIA PARA EL PERSONAL NUEVO

8 - 12 de marzo de 2021

El taller se centró en consejos prácticos de aplicación de la competencia para los encargados de casos de las autoridades de competencia. En total, 85 manejadores de casos de 18 jurisdicciones\* asistieron a la capacitación, que se dividió en 5 sesiones: Sesión 1 sobre Cumplimiento de cárteles, Sesión 2 sobre Cumplimiento de fusiones, Sesión 3 sobre Cumplimiento de abuso de dominio, Sesión 4 sobre Equidad procesal y Sesión 5 de Ejercicios de casos. Las sesiones 1 a 4 tuvieron el mismo formato: una presentación introductoria del tema de aplicación seguida de consejos prácticos con un par de ejecutores senior o ex ejecutores.

Las sesiones sobre temas de cumplimiento (Sesiones 1-3) terminaron con una lista de los 5 principales consejos de cumplimiento. A continuación, se pidió a los participantes que votaran sobre cuál de los consejos de aplicación les resultaba más útil. Estos fueron los temas ganadores: “tener un plan que incluya un cronograma” (sesión 1 sobre cárteles), “comprender el negocio de la transacción y los mercados relacionados (sesión 2 sobre fusiones) y” centrarse primero en evaluar el poder del mercado “vinculado con” emparejar una teoría consistente del daño con una narrativa comprensiva” (Sesión 3 sobre Abuso).

En pocas palabras, el taller brindó una introducción a la aplicación de la competencia para los manejadores de casos junior que trabajan en las autoridades de competencia. Incluía consejos prácticos sobre el día a día de los gestores de casos y cubría la aplicación de la ley contra los cárteles, el control de fusiones y el abuso de posición dominante. Los ejercicios prácticos ilustraron problemas prácticos y permitieron a los participantes reunirse y discutir desafíos comunes.

El taller estuvo dirigido al personal nuevo de las autoridades de competencia de América Latina y el Caribe (es decir, personal con menos de 3 años de antigüedad trabajando en la autoridad de competencia).



# TALLER SOBRE COMPETENCIA EN EL SECTOR FINANCIERO

5 - 7 de mayo de 2021

El Taller reunió a 73 participantes de 17 jurisdicciones\*. El taller cubrió cuestiones de competencia en el sector financiero, que tiene características específicas que incluyen una amplia regulación y preocupaciones sobre la estabilidad financiera y los efectos sistémicos.

Estas especificidades fueron destacadas durante el primer día del taller tanto por Jesús Espinoza

(INDECOPI) como por Patricia Bascunana-Ambros (OCDE). Entre otras razones, los bancos son especiales por su vulnerabilidad a la inestabilidad y porque mantienen una parte significativa de la riqueza en depósitos bancarios. También existe un riesgo de contagio ya que la quiebra de un banco puede llevar a la quiebra de otras instituciones financieras, lo que explica por qué los bancos centrales a veces tienen un trabajo final sobre

\* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Curazao, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

\* Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Curazao, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Trinidad Tobago.

los procedimientos de control de fusiones. Se discutieron diferentes modelos de configuración institucional, incluyendo presentaciones de Costa Rica y Trinidad y Tobago que tienen diferentes modelos, mientras que el primero tiene un sistema de coexistencia de análisis por parte de la autoridad de competencia y el regulador financiero en la revisión de fusiones, el segundo no aplica su regulación de competencia al sector financiero.

El tema de las FinTechs también se abordó durante el taller, incluido el impacto de la disrupción digital y cómo la industria financiera se enfrenta a una profunda reestructuración. El contexto actual de la pandemia ha acelerado este proceso. Además del trabajo de la OCDE con Ania Thiemann, tanto la Autoridad de Competencia portuguesa como la DG Competencia europea presentaron sus iniciativas recientes en este campo.

Se compartieron experiencias de casos de la región durante el segundo día del evento. Después de un panorama brindado por la OCDE, El Salvador (transacción Imperia-Scotiabank), Estados Unidos (transacción Visa-Plaid), Brasil (cartel de cambio de moneda extranjera), México (investigación en curso en el sector de pagos) y Chile (investigación de abuso de seguros relacionados con hipotecas) presentaron casos recientes en todos los frentes de aplicación, a saber, revisión de fusiones, lucha contra cárteles y casos de abuso de posición dominante.

El último día del taller, las discusiones se centraron en temas de promoción con los jefes de las autoridades de competencia de México, Brasil, Portugal y España. Además, un ejercicio práctico con los participantes cerró el taller y permitió más interacciones entre los asistentes.



## FUTUROS TALLERES EN 2021



Los próximos talleres se centrarán en los siguientes temas: control de fusiones en tiempos de crisis y lucha contra la manipulación de licitaciones. Las fechas y el formato considerarán la crisis actual de Covid-19 y sus restricciones de viaje en todo el mundo.

El primer taller sobre “Control de fusiones en tiempos de crisis” está programado para los días 15 y 17 de septiembre, y abordará los principales desafíos de aplicación a las autoridades de competencia, incluidos los remedios y la defensa

de la empresa en quiebra. Se dirigirá a los administradores de casos de alto nivel (es decir, jefes y subdirectores de unidades de fusión).

El segundo taller sobre “Lucha contra la manipulación de licitaciones” está previsto para el 17 y 19 de noviembre y promoverá una actualización y el intercambio de experiencias sobre los desarrollos recientes en la región, incluidas las cuestiones de aplicación y promoción. Apuntará a las autoridades de competencia menos maduras de la región.

# PROYECTOS NACIONALES SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA



La OCDE se compromete a ayudar a los gobiernos a diseñar procedimientos de contratación pública que promuevan la competencia y reduzcan el riesgo de manipulación de licitaciones. Es por eso que la OCDE ha estado trabajando en estrecha colaboración con los gobiernos y organismos públicos para alentar y facilitar la implementación de las Recomendaciones y Directrices de la OCDE. En este contexto, Argentina, Colombia, Brasil y México han buscado el apoyo de la OCDE en los últimos años para mejorar sus prácticas de contratación y redoblar su lucha contra la manipulación de licitaciones. Perú está trabajando actualmente con la OCDE en proyectos similares.

En Brasil, la OCDE publicó recientemente un informe que evalúa el marco de contratación pública brasileña a la luz de la Recomendación y las Directrices de la OCDE para combatir la manipulación de licitaciones en la contratación pública. Durante el proceso, la OCDE evaluó las principales normas que rigen la contratación pública en Brasil a nivel federal, así como las prácticas de contratación de los principales contratantes federales. En mayo de 2021, la OCDE

completó sus recomendaciones para mejorar la competencia en la contratación pública, además de las actividades de creación de capacidad para prevenir y detectar la manipulación de licitaciones. Las principales recomendaciones fueron la mejora de la promoción de la competencia en Brasil, fortalecer la fuerza laboral de contratación pública corrigiendo prácticas sistémicas ineficientes y mejorando las condiciones de empleo. Se puede acceder al informe en portugués y en inglés aquí: [www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement.htm)

En Perú, la agencia del Seguro Social de Salud de Perú (EsSalud) ha invitado a la OCDE a evaluar el marco de contratación pública aplicable a las compras de EsSalud a la luz de la Recomendación y las Directrices de la OCDE para combatir la manipulación de licitaciones en la contratación pública. La OCDE envió el borrador del informe a EsSalud y a la Autoridad de Competencia del Perú (Indecopi). El equipo también preparó un borrador del acuerdo de cooperación entre EsSalud e Indecopi sobre la aplicación de la ley y la abogacía.

# PROYECTOS NACIONALES SOBRE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA



Brasil ha solicitado el apoyo de la OCDE para realizar una evaluación de la competencia de las leyes y reglamentos en el sector del transporte, incluidos los subsectores de puertos y aerolíneas. El proyecto comenzó en enero de 2021 y se espera que dure 18 meses.

El equipo está compuesto por expertos en competencia, economistas y abogados de la OCDE y la Autoridad Brasileña de Competencia (CADE).

En abril de 2021, la OCDE y el CADE lanzaron oficialmente el Proyecto presentándolo al público. Revisará la legislación y la regulación existente en los sectores seleccionados y propondrá reformas favorables a la competencia, en línea con la Recomendación de la OCDE sobre Evaluación de la Competencia (2009).

La Fase 1 de este Proyecto concluyó cuando el equipo mapeó los textos legales relevantes y estableció las áreas prioritarias en ambos sectores. Actualmente, el equipo está identificando posibles barreras regulatorias a la competencia en esos textos legales. Se han realizado ejercicios similares en México, Portugal, Islandia y Grecia, entre otros países. Para más información visita: [www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationoncompetitionassessment.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationoncompetitionassessment.htm)

## EVALUACIONES INTERPARES (PEER REVIEW)

**E**cuator se ha ofrecido como voluntario para ser revisado inter pares por la OCDE. La fase de examen se llevó a cabo durante la última reunión de la LACCF en setiembre de 2020, y la OCDE publicó un informe final con recomendaciones el 31 de marzo de 2021. Las recomendaciones clave dadas por la OCDE están relacionadas con el aumento del presupuesto de la Autoridad Ecuatoriana de Competencia (SCPM), la extensión del plazo para la notificación de fusiones y garantizar que las multas tengan suficientes efectos disuasorios (y, si es necesario, impongan multas más altas). Se puede acceder al informe en español y en inglés aquí: [www.oecd.org/daf/competition/oecd-idb-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-ecuador-2021.htm](https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-idb-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-ecuador-2021.htm)



## FORO DE COMPETENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LACCF)

**E**l 19h Foro de Competencia de América Latina y el Caribe OCDE-BID (LACCF) se llevará a cabo virtualmente durante dos días del 20 al 22 de septiembre de 2021. El LACCF 2021 será realizado por la Autoridad Brasileña de Competencia (CADE) y se centrará en programas de cumplimiento, análisis de eficiencia en restricciones verticales y sobre competencia y tasas de intercambio de tarjetas de pago. Para más información: <https://www.oecd.org/competition/latinamerica>





# GUILLERMO ROJAS GUZMÁN



Presidente de COPROCOM en Costa Rica desde diciembre de 2020. Es un abogado con amplia experiencia tanto en el sector público como privado en Costa Rica. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho en Costa Rica y LLM por la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid en España. Ha acordado reunirse virtualmente con Paulo Burnier da Silveira (OCDE) para intercambiar sus puntos de vista sobre la nueva estructura institucional de COPROCOM, así como los desafíos y perspectivas para el futuro. La entrevista tuvo lugar el 27 de abril de 2021.

**Paulo:** Muchas gracias por aceptar nuestra invitación para esta entrevista y felicitaciones por su reciente nombramiento. La primera pregunta que queríamos hacerle se refiere a la reciente reforma en el marco legal de la competencia que se llevó a cabo en Costa Rica durante el 2019, cuando la Ley N° 7472 (1994) fue modificada por la Ley N° 9736 (2019). ¿Podrías explicarnos los principales cambios?

**Guillermo:** Muchas gracias por esta entrevista. Como dijiste, en 2019 nuestro congreso aprobó la Ley N° 9736, Ley de Reforma de la Competencia, que modificó todo el régimen de competencia en Costa Rica. La Ley implementó comités de competencia, recomendaciones para alinear aún más a Costa Rica con los estándares de la OCDE en el campo de la competencia. Esta fue la idea principal. Las principales fortalezas del actual régimen de competencia de Costa Rica se derivan de la precisión analítica de su ley de competencia, que proporciona una base sólida para aplicar la política de competencia de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. El principal criterio para difundir el derecho de la competencia y otras

preocupaciones frecuentes sobre la competencia es el análisis basado en la eficiencia. Esta es una enmienda muy importante de nuestro sistema.

En cuanto a los acuerdos horizontales restrictivos, están restringidos per se. Y los acuerdos para llevarlos a cabo son legalmente nulos. Con respecto a las conductas unilaterales y los acuerdos verticales, la ley de competencia estipula que tales conductas son ilegales, solo si tienen un efecto negativo sobre la competencia, si las partes responsables tienen un poder de mercado sustancial en el mercado relevante y si esas partes no brindan una eficiente defensa. La ley aclara los tipos de conducta que infringen la ley de competencia y aumenta significativamente la severidad de las sanciones y multas. Sobre el alcance, esto es algo importante al que me gustaría referirme, Costa Rica identificó el alcance real de las exenciones y encontró que eran más limitadas de lo previsto. En cualquier caso, la mayoría de las exenciones que existían antes no estaban justificadas desde una perspectiva de competencia.

La COPROCOM ha insistido durante mucho tiempo en la necesidad de eliminarlos por diferentes y diversos medios, incluidos los estudios de mercado y las opiniones.

La Ley de Reforma de la Competencia ha reducido significativamente el alcance de esas exenciones, que ahora se limitan a una serie de leyes específicas en cinco sectores económicos: azúcar, café, arroz, profesiones reguladas y transporte marítimo.

En cuanto a las fusiones, esta es otra enmienda importante que estableció nuestra ley. Primero, establece un sistema de notificación ex ante, con efectos suspensivos. También precluye la posibilidad de que las transacciones sean

notificadas una vez cerradas. La ley también prevé sanciones importantes para las empresas que infrinjan el régimen de notificación y revisión del control de fusiones.

En segundo lugar, la ley adopta el procedimiento de dos fases con una etapa inicial dedicada a identificar las transacciones problemáticas con el fin de despejar rápidamente las no problemáticas.

En tercer lugar, se modificaron los umbrales de notificación de fusiones para permitir un uso más eficiente de los recursos de COPROCOM y evitar la revisión de transacciones sin un nexo relevante con los mercados de Costa Rica.

Por último, la COPROCOM ahora será competente para revisar fusiones en los sectores financieros, incluso si los reguladores financieros pueden invalidar excepcionalmente cuando una transacción impone un riesgo sistemático al sistema financiero. El estándar para el análisis de fusiones cambió a un análisis basado en eficiencias y un procedimiento de análisis en dos etapas.

Además, otro de los puntos fuertes del nuevo régimen de competencia en Costa Rica es su disposición a discutir cambios de política con el fin de alinear el marco de competencia del país con las mejores prácticas internacionales.

En particular, las autoridades de competencia abogan activamente por la emisión de numerosas opiniones dirigidas a otras instituciones gubernamentales en un intento de prevenir o modificar regulaciones que puedan tener efectos anticompetitivos. La ley ahora faculta explícitamente a las agencias de competencia - COPROCOM y SUTEL - para realizar estudios de mercado con respecto a los sectores examinados y realizar informes y exigir a los destinatarios que proporcionen explicaciones a

la autoridad de competencia por no implementar sus recomendaciones. Esta es una nueva facultad importante que estamos en una forma dinámica de lograr. La COPROCOM es ahora un organismo que goza de independencia técnica, administrativa, política y financiera. Su presupuesto aumentará exponencialmente, hasta alrededor de cuatro millones de dólares. Está protegido de la injerencia política por ley. A partir de ahora, más miembros serán contratados a tiempo completo por miembros seleccionados sobre la base de criterios relacionados con su experiencia, incluido un mínimo de 8 años de experiencia en cuestiones de competencia, y reclutados a través de un procedimiento público. Este fue mi caso. Es importante mencionar que la Ley confiere a la COPROCOM independencia para realizar las actividades contractuales, y para manejar sus servicios y su patrimonio. También podemos suscribir contratos con entidades públicas y privadas nacionales o internacionales. La Ley también establece regímenes laborales o de empleo especiales y procedimientos de contratación que permiten a la COPROCOM seleccionar y contratar su propio personal. La Ley también introduce un procedimiento especial de competencia designado con un propósito específico para responder a las complejidades de los asuntos de competencia a ser aplicados por ambas autoridades de competencia (COPROCOM y SUTEL).

La Ley también introduce programas de clemencia y crea y aclara mecanismos para la terminación anticipada de los procedimientos de infracción (por ejemplo, archivar un procedimiento o celebrar settlement y commitments). La Ley introduce efectivamente un programa de clemencia que estipula la eliminación o reducción de multas a las empresas económicas que colaboren con la autoridad en la investigación de cárteles aportando pruebas sólidas. El programa de clemencia mejora la detección de cárteles, fundamental para evitar que los consumidores paguen sobrepagos en la

adquisición de bienes o servicios. El procedimiento introduce nuevos enfoques para que los agentes económicos investigados tengan la posibilidad de solicitar la terminación anticipada de un procedimiento. Nuestra Ley aumenta los tipos de conducta que infringen la ley de competencia y la severidad de las sanciones a las que pueden estar sujetas las empresas. Las multas se calcularán ahora con referencia a los ingresos brutos del agente económico durante el año fiscal anterior a la imposición de la multa. Las multas por infracciones leves llegan hasta el 3% de esta cantidad, mientras que las infracciones graves pueden sancionarse con multas de hasta el 5% y las infracciones muy graves pueden sancionarse con multas de hasta el 10% del volumen de negocios. Todas las infracciones de la ley sustantiva de competencia, por ejemplo, todas las infracciones antimonopolio, ahora se clasifican como infracciones muy graves por la Ley de Reforma de la Competencia.

La nueva Ley también faculta a la COPROCOM para sancionar una serie de infracciones procesales con miras a asegurar la efectividad de la aplicación de la competencia. Algunas de estas infracciones se clasifican como leves (por ejemplo, proporcionar información incompleta o retrasada cuando se le solicita, o enviar una notificación de fusión después de la fecha límite, o retrasar una inspección o investigación). Se dice que algunos son severos (por ejemplo, negarse a proporcionar información cuando sea necesario, también proporcionar información falsa, alterada o engañosa, o implementar una fusión sin obtener autorización previa, o evitar que se lleve a cabo una investigación o inspección).

Como dije, algunos son muy severos (por ejemplo, incumplimiento de las sanciones que requieren que las empresas dejen de participar en la práctica anticompetitiva, incumplimiento de los compromisos aprobados por la autoridad de competencia, incumplimiento de resoluciones provisionales y no

« Recordemos que la falta de competencia en los sectores de un país implica no solo precios más altos, sino también menor calidad de los productos y menor innovación, afectando a los consumidores. »



notificación de la implementación no autorizada de una fusión ilegal - para ilustrar, una fusión que no fue notificada por las partes y que, además, genera efectos anticompetitivos). Por ahora, estos son los puntos principales de nuestras enmiendas.

**Paulo:** La reforma de la competencia es muy impresionante. Refuerza el rol institucional de COPROCOM y agrega valor a la protección de la competencia y los consumidores en Costa Rica. La segunda pregunta se refiere a sus planes y prioridades como director de COPROCOM: ¿podría ampliarlos? Además, ¿qué espera lograr al final de este período de 6 años de su mandato?

**Guillermo:** En efecto, en la COPROCOM hemos establecido algunas prioridades y marcamos el plan estratégico de nuestra autoridad, principalmente para dar seguimiento a los compromisos asumidos con la OCDE, así como en el Proyecto de Cooperación Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con ellos, el marco del plan es fortalecer las autoridades de competencia, que es una de las metas para el logro de los objetivos institucionales.

Comenzaré comentando las principales prioridades en relación con los compromisos de la OCDE, algunos de los cuales ya lo hemos hecho a estas alturas, como el Reglamento Ejecutivo a la Ley N° 9736, que se encuentra pendiente de publicación. Asimismo, el Reglamento Interno de Organización y Servicios de la COPROCOM, que recientemente ha sido aprobado por el Consejo y se encuentra en etapa de publicación. En Costa Rica, debe publicarse todo a la luz de la transparencia. Se ha dictado el

Reglamento de Sesiones del Consejo, cuyo propósito es establecer la organización y funcionamiento de las Reuniones del Consejo de COPROCOM. Y finalmente, pero muy importante, el Reglamento de Ética y Conducta del personal estableciendo un Comité de Ética encargado de asesorar en la interpretación y aplicación del Reglamento, controlar el cumplimiento de los criterios y pautas de actuación reguladas, y promover su difusión.

Además, el Presupuesto Extraordinario de este año ha sido presentado formalmente al Ministerio de Hacienda y posteriormente al Congreso. Asimismo, aprobamos el Reglamento sobre Umbrales para la notificación ex ante de Fusiones. Se diseñó un Plan Integral de Capacitación para Autoridades Competentes, que también es un compromiso de la OCDE y forma parte de la Alianza “Fortalecimiento de Capacidades”. Este plan está siendo analizado por la escuela de formación de jueces. Es una oficina de nuestra Corte de Justicia.

Entre las principales Alianzas Estratégicas con organismos nacionales e internacionales en materia de regulación de la competencia, hemos suscrito convenios de cooperación con las autoridades de competencia de Brasil, México, Paraguay, Colombia y Ecuador. En relación a los estudios relacionados con “Sectores parcialmente exentos por Ley Especial”, cabe señalar que el Estudio de Asociaciones Profesionales y el Dictamen del Estudio de Transporte Marítimo están muy avanzados. Parece oportuno mencionar en relación al Sector Arrocero, COPROCOM está trabajando para presentar las alternativas legales y económicas con su respectiva recomendación, en

cuanto a la regulación de los precios del arroz, para que el Gobierno pueda evaluar las líneas de acción más adecuadas y realizar la correspondiente decisión, de conformidad con las disposiciones de la ley.

En cuanto a los “Lineamientos y Guías”, se encuentran redactados y en etapa de validación final: la Guía y el Manual para la aplicación de la Política de Clemencia, pendiente de consulta pública, pero ya concluido. En relación al Proyecto de Cooperación del IBD, pretendemos concluir este año, entre otros: Normativa técnica para el cobro de fusiones económicas; Directrices para la realización de estudios de mercado; Estudio de mercado de medicamentos; Estudio del sector azucarero; Propuesta de estructura administrativa (esto es muy importante, es la estructura del personal de COPROCOM); Lineamientos para el análisis económico de decisiones sobre conductas unilaterales y acuerdos verticales; y Directriz para el análisis de fusiones. Además, se publicarán las siguientes: Directrices sobre el tratamiento de la información confidencial; Elaboración de Manuales de Procedimientos Internos; y Normas Técnicas Internas que establecen especificaciones, requisitos, pautas, procedimientos y características que tienen como objetivo asegurar que nuestros servicios y sistemas estén bien organizados, sean confiables y consistentes. A esto lo llamamos Sistema General de Consistencia y Calidad.

Por último, pero no menos importante, la COPROCOM ha decidido con espíritu y tiempo perdurables: Reglamento Técnico para la definición del Procedimiento de Terminación Anticipada; Reglamento Técnico de Vigilancia y Cumplimiento de Resoluciones emitidas por Autoridades de Competencia; Reglamento Técnico para establecer la

Metodología para el Cálculo de Multas por Violación de Ley; Promoción de Regulaciones Técnicas y Defensa de la Competencia; Directrices para detectar ofertas colusorias; y Regulación para las visitas de inspección.

Vale la pena comentar un estudio que estamos llevando a cabo sobre los supermercados que propuso Costa Rica en la Organización de Agencias de la Competencia de Centroamérica (RECAC), que presentaremos al BID para competir con otros proyectos. Si nuestra propuesta es la ganadora, tendremos un importante instrumento que no solo promoverá la competencia, sino que redundará en el bienestar del consumidor. Por fin, es de suma importancia enfatizar que COPROCOM tiene el firme compromiso de trabajar con el objetivo de cumplir con la agenda propuesta para los siguientes dos años. Es un desafío, pero estamos trabajando en ello.

« La entrada a la OCDE nos permitirá tener un proceso continuo de mejora y organización para adherirnos a los instrumentos legales, lo que nos permitirá ejercer eficazmente nuestras competencias. »



**Paulo:** ¡Gracias por esta gran actualización, que parece muy prometedora! La última pregunta se refiere al proceso de adhesión de Costa Rica a la OCEC que se encuentra en su etapa final. ¿Qué significa esto en la práctica en el ámbito de la política de competencia? ¿Qué debemos esperar de la COPROCOM una vez que se complete el proceso de adhesión?

**Guillermo:** Gracias por la pregunta. Es un honor para el país y la COPROCOM ser miembro de la OCDE. Entiendo que la discusión para aprobar el Tratado para entrar finalmente en la OCDE está ahora en nuestro Congreso. Los pasos que podamos dar internamente marcarán un cambio importante para Costa Rica, por lo que estamos haciendo nuestros mejores esfuerzos para cumplir con los compromisos

asumidos con la OCDE. No solo para lograr la entrada definitiva, sino porque esto implica que avancemos en nuestro sistema de mercado. En efecto, esto significa escalar hacia mejores prácticas internacionales que implican una asignación más eficiente para distribuir recursos, aumentar la competitividad y maximizar el desarrollo socioeconómico del país.

La entrada a la OCDE nos permitirá tener un proceso continuo de mejora y organización para adherirnos a los instrumentos legales, lo que nos permitirá ejercer eficazmente nuestras competencias. Esto tendrá un impacto positivo en los consumidores, en las empresas y, en general, en nuestro país. Una autoridad con las mejores prácticas internacionales y un marco legal en materia de competencia debidamente implementado garantizará un campo de juego equitativo y no discriminatorio entre empresas competidoras. No solo la entrada de nuevos competidores al mercado, sino también que las empresas más pequeñas (pymes) puedan competir con menos barreras en el mercado. Así, obteniendo rivalidad entre todos los participantes del mercado y no solo beneficiándose las mayores empresas, ya que conoceremos el proceso competitivo del mercado y amerita un mayor protagonismo económico.

La nueva normativa y su adecuada implementación en el marco de los principios de la OCDE favorecen un mayor nivel de productividad e innovación, al eliminar las barreras de entrada y ampliar la competencia. Buscamos un clima positivo para hacer negocios. Recordemos que la falta de competencia en los sectores de un país implica no solo precios más altos, sino también menor calidad de los productos y menor innovación, afectando a los consumidores (en particular, a los de pocos recursos). Claramente, esta autoridad tendrá una participación activa y

plena en las reuniones del Comité de Competencia de la OCDE. De hecho, en el próximo encuentro presentaremos una contribución sobre las barreras de entrada y la competencia potencial. Este documento hace referencia a que las Autoridades de Competencia de Costa Rica analizan estas prácticas monopólicas, como las fusiones en casos legales. Las barreras de entrada a los mercados, así como la participación e interferencia que estos puedan tener en la competencia potencial.

En relación al tema de desarrollar proyectos de la OCDE en el país, tales como proyectos para combatir la manipulación de licitaciones, por ejemplo, consideramos de suma importancia reflexionar sobre el tema de la contratación pública, que ha sido fundamental para la COPROCOM, ya que en los últimos años, la Comisión ha recibido un número creciente de solicitudes relativas a la aplicación de principios de competencia en diversos procesos de compra que presentan importantes limitaciones a la competencia. Libre competencia y contratación pública, por lo tanto, el trabajo de

COPROCOM se ha orientado a un gran stand en el área del derecho, teniendo algunos casos de éxito. Entonces, estamos tratando de encontrar este campo de nuestras facultades.

**Paulo:** Muchas gracias por tu entrevista y toda la información. De hecho, luchar contra la manipulación de licitaciones también es una prioridad en muchos otros países de América Latina, incluidos Argentina, Brasil, Colombia y México, donde la OCDE ha realizado un trabajo extenso en este campo junto con las autoridades nacionales de competencia. ¡Esperamos trabajar con COPROCOM también en Costa Rica! Gracias de nuevo y mucha suerte en su mandato.




# BRASIL EL CASO DEL MERCADO CAMBIARIO DE DIVISAS EN BRASIL

Por Diogo Thomson Andrade, Fernanda García Machado y Rafaela Teixeira Vieira Noman




El mercado de divisas, o “Forex”, se refiere al comercio de divisas. Desempeña un papel importante en cualquier economía moderna y puede influir en la tasa de consumo interno, los niveles de inversión, las importaciones y las exportaciones de un país. También afecta a un gran número de transacciones financieras basadas en los tipos de cambio. De esta manera, las actividades de comercio de divisas consisten en uno de los mercados más grandes del mundo, con un valor de billones de dólares cada día.


Aunque los mercados financieros son muy transparentes y los participantes del mercado se controlan entre sí, el diseño de las operaciones interbancarias los hace particularmente vulnerables a la manipulación cooperativa. De hecho, varias investigaciones en diferentes jurisdicciones ya han revelado evidencia de un mecanismo de colusión generalizado entre



**Diogo Thomson de Andrade**  
Superintendente Adjunto del CADE.  
Correo electrónico: [diogo.andrade@cade.gov.br](mailto:diogo.andrade@cade.gov.br)



**Fernanda García Machado**  
Jefa de Unidad Anticartel del CADE.  
Correo electrónico: [fernanda.machado@cade.gov.br](mailto:fernanda.machado@cade.gov.br)



**Rafaela Teixeira Vieira Noman**  
Analista de Comercio Exterior en CADE.  
Correo electrónico: [rafaela.noman@cade.gov.br](mailto:rafaela.noman@cade.gov.br)

operadores de diferentes instituciones financieras que operan en este mercado.

En Brasil, CADE (Consejo Administrativo de Defensa Económica) inició un caso de mercado de comercio de divisas en 2015. Aunque la investigación aún no ha finalizado, ocho bancos ya firmaron acuerdos para cesar sus conductas. En esos acuerdos, las empresas reconocen su participación en conductas anticompetitivas. Estos acuerdos están previstos en la legislación brasileña y contribuyen significativamente a traer más información sobre las conductas colusorias investigadas por el CADE y, por supuesto, a disuadir conductas con el cese inmediato de las empresas y las respectivas multas.

### ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se inició a raíz de un acuerdo de clemencia celebrado con el CADE y la Fiscalía Federal de Brasil. A través del programa de clemencia brasileño, un participante de un cártel puede denunciar el acto ilícito del que fue parte,

divulgando información sobre otras partes que participan en el cártel y comprometiéndose a cooperar con las autoridades en la investigación.

La pesquisa brasileira investiga a 15 bancos y a sus empleados por conspirar para manipular las tasas de cambio de referencia, alinear posiciones e intentar manipular los tipos de cambio. Las conductas están relacionadas con supuestas prácticas anticompetitivas que involucran a instituciones financieras extranjeras que operan en el mercado cambiario extranjero, en relación con negociaciones de divisas y de la moneda brasileña, denominada Real.

Aunque el real brasileño es la moneda oficial de Brasil, varias transacciones de cambio realizadas por entidades y empresas brasileñas se realizan en monedas extranjeras como euro, dólar, libra esterlina, franco suizo, entre otras. Además, los clientes brasileños pueden haber intercambiado monedas extranjeras utilizando índices de referencia internacionales durante el período de análisis. Los clientes de la institución financiera



son, entre otros, agentes que periódicamente necesitan realizar operaciones de compra y venta de divisas, tales como bancos, fondos de inversión, inversionistas, turistas, empresas privadas y organismos gubernamentales.

Por lo tanto, como esas conductas pueden haber tenido efectos potenciales directos e indirectos en el territorio brasilero y haber permitido a los operadores involucrados obtener más ganancias y evitar / minimizar pérdidas, el CADE decidió realizar la investigación en el mercado Forex en Brasil.

Las prácticas anticompetitivas fueron clasificadas en dos categorías por la autoridad brasilera:

- i) Prácticas que impliquen manipulación del tipo de cambio en el extranjero en el mercado spot de divisas extranjeras; y
- ii) Prácticas que involucren el mercado forward no entregable (NDF)<sup>1</sup> de la moneda brasilera.

Las conductas colusorias parecen ser posibles a través de chats en la plataforma Bloomberg, a veces denominados por las partes como “el cartel” o “la mafia”. Los traders, que eran competidores directos, solían iniciar sesión en salas de chat multilaterales en las terminales de Bloomberg durante todo el día laboral, mantenían conversaciones extensas diarias sobre una variedad de temas, incluidas actualizaciones recurrentes sobre sus actividades comerciales.

La información comercialmente sensible intercambiada en estas salas de chat relacionada con pedidos pendientes de clientes, diferenciales de oferta y demanda (es decir, precios) aplicables a transacciones específicas, posiciones de riesgo abiertas, detalles de actividades comerciales actuales o planificadas, entre otros.

Los intercambios de información, siguiendo el entendimiento tácito alcanzado por los traders, parecen haberles permitido tomar decisiones

de mercado informadas sobre cuándo vender o comprar las divisas que tenían en sus carteras.

Las conductas relacionadas con la negociación de la moneda brasilera se llevaron a cabo de 2009 a 2011, mientras que las conductas relacionadas con las negociaciones de divisas duraron desde 2007 a 2013.

### PRESUNTAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS DEL CÁRTEL

Existen fuertes indicios de prácticas anticompetitivas para fijar precios y condiciones comerciales entre instituciones financieras competidoras en el mercado Forex brasilero.

Según la evidencia, las conductas investigadas se relacionaron con acuerdos con el fin de:

- a. Fijar los diferenciales de cambio de divisas: el diferencial es el spread entre la tasa de venta y la tasa de compra. Los bancos investigados supuestamente se coludieron para tener márgenes más altos, por lo que obtenían un beneficio potencial mayor y perjudicaban a los clientes.
- b. Coordinar las ofertas de los clientes y / o la compra y venta de divisas: los bancos coordinarían las tasas dadas a clientes específicos (por ejemplo, cotizaciones falsas) y / o coordinarían la compra o venta de divisas a un precio cartelizado específico.
- c. Impedir y / o evitar las operaciones de los brokers en el mercado Forex brasilero para reducir la competencia: los bancos extraterritoriales parecen haber obstaculizado las operaciones de los brokers altamente competitivos o los brokers que no estaban de acuerdo con sus condiciones.
- d. Influir en las tasas de referencia: las tasas de referencia, como WM / Reuters y el Banco Central Europeo, son utilizadas como referencia por empresas multinacionales, instituciones financieras

e inversores que evalúan contratos y activos en todo el mundo, entre otros. Los traders parecen haberse coordinado para cerrar acuerdos antes o al mismo tiempo que se establecían los tipos de referencia, a fin de influir en la tendencia del mercado y, por tanto, en los precios de referencia.

La evidencia también señaló posibles prácticas anticompetitivas de intercambio de información comercialmente sensible sobre el mercado cambiario y planes comerciales, como información sobre negociaciones, contratos y precios futuros; pedidos de los clientes; estrategias de trato y objetivos de negociación, posiciones confidenciales en operaciones y órdenes específicas; y el número de operaciones realizadas (flujos entrantes y salientes).

### ARREGLO DE ACUERDOS: DESAFÍOS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Como se indicó anteriormente, aunque el caso Forex brasilero no ha terminado, el CADE ya llegó a acuerdos con 8 de los 15 bancos investigados.

En esos acuerdos, las instituciones financieras cooperaron con la autoridad brasilera proporcionando más información sobre el caso y reconociendo su participación en la infracción. A cambio, el CADE les otorgó descuentos relacionados con la multa esperada que se aplicaría al final de la investigación.

La determinación de los valores adeudados aplicados a cada uno de los bancos que tendrían un convenio con el CADE resultó ser un desafío para la autoridad investigadora brasilera. El mercado cambiario es muy complejo y comprender los hechos investigados fue la primera barrera que enfrentó el CADE. Después de eso, comprender los efectos de la práctica en Brasil tampoco fue

<sup>1</sup> Un contrato a plazo no entregable (NDF) es un contrato a plazo liquidado en efectivo y, por lo general, a corto plazo. La cantidad notional nunca se intercambia, de ahí el nombre “no entregable”. Dos partes acuerdan tomar lados opuestos de una transacción por una cantidad determinada de dinero, a una tasa contratada, en el caso de una moneda NDF. Esto significa que las contrapartes liquidan la diferencia entre el precio NDF contratado y el precio spot vigente. La ganancia o pérdida se calcula sobre el monto notional del acuerdo tomando la diferencia entre la tasa acordada y la tasa al contado en el momento de la liquidación. (<https://www.investopedia.com/terms/n/ndf.asp>).

un asunto trivial, ya que la investigación abarca diferentes monedas extranjeras, que no son las monedas oficiales en Brasil.

Adicionalmente, hubo discusiones sobre hechos ya presentados en los acuerdos firmados en otras jurisdicciones, temas de confidencialidad de los términos del acuerdo, especialmente considerando que este mercado es muy “sensible” a factores exógenos y decisiones de agencias reguladoras. Además de eso, la negociación de cambio de moneda es solo una de las diversas actividades que realizan los bancos. Al definir las multas esperadas que se aplicarán, la tarea más desafiante fue establecer una metodología que refleje adecuadamente el volumen de cambio de divisas del banco. Los bancos de diferentes países tienen diversas formas de registrar en su contabilidad el volumen de negocios obtenido de las diferentes actividades.

En respuesta a esos desafíos, el CADE negoció con diferentes instituciones financieras con la mayor imparcialidad y transparencia posibles. De esta manera, la autoridad brasileña ideó una metodología económica para el cálculo de la multa esperada, que se basó principalmente en datos públicos y podría ser replicable para todos los bancos.

### METODOLOGÍA ECONÓMICA PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS MULTAS PREVISTAS

La metodología para determinar las contribuciones pecuniarias esperadas - que es como la ley brasileña llama al castigo anticipado para las empresas solicitantes, calculado con base en la aplicación de un descuento a la multa esperada - a los bancos que

suscriben acuerdos con la autoridad antimonopolio brasileña se desarrolló en cooperación con el Departamento de Estudios Económicos del CADE.

Con el fin de reflejar las diferencias en las prácticas colusorias en cuanto a la manipulación de los tipos de cambio relacionados con el real brasileño y con las monedas extranjeras, el CADE desarrolló dos metodologías diferentes. En ambos, el punto de partida sería determinar la facturación relacionada con los servicios afectados por el cártel de Forex en Brasil. Esta información no estuvo disponible de manera precisa o pública para todos los bancos.

### MERCADO AL CONTADO DE DIVISAS

En cuanto al mercado al contado de divisas, el CADE calculó primero una “facturación virtual” para cada uno de los Bancos aplicando su participación de mercado global al valor total negociado en el mercado al contado de divisas de Brasil. CADE asumió que la participación de cada uno de los Bancos en el mercado al contado de divisas brasileño reflejaría su posición en el mercado global.

Los datos relacionados con el valor diario negociado en el mercado spot de cambio de divisas brasileño se obtuvieron en un estudio publicado en 2013 por el Banco de Pagos Internacionales (BPI)<sup>2</sup>. Con base en ello, CADE infirió el valor diario negociado en el mercado al contado de divisas de Brasil.

A esta cantidad, CADE luego estimó la participación de mercado de cada banco en el mercado global de divisas de 2014 con base en la información presentada por Euromoney<sup>3</sup>. Después de eso, CADE estimó los ingresos efectivamente retenidos por los Bancos,

consistente con un diferencial. Y para calcular ese margen, el CADE utilizó principalmente datos de una base de monedas extranjeras mencionada en la investigación y también obtuvo datos sobre los márgenes aplicados a diferentes monedas publicados por Oanda<sup>4</sup>, que presenta algunos márgenes históricos promedio.

Luego se aplicó el diferencial cambiario de cada banco al valor promedio diario de las monedas extranjeras negociadas en el mercado spot de divisas de Brasil durante el período y luego se calculó el monto anual considerando los días hábiles de 2014. Posteriormente, el valor mencionado fue convertido a Real brasileño según el tipo de cambio promedio de 2014.

### MERCADO FORWARD NO ENTREGABLE DEL REAL BRASILEÑO

En cuanto al mercado offshore de NDF (por siglas en inglés) de reales brasileños, en el mismo estudio del Banco de Pagos Internacionales BIS (por sus siglas en inglés) se obtuvo el monto promedio diario de NDF BRL offshore negociado en el mercado brasileño.

Al igual que en el mercado al contado de divisas, para estimar los ingresos efectivamente retenidos por cada uno de los bancos, el CADE estimó el margen adoptado por ellos. En este caso, sin embargo, el diferencial se calculó sobre la base de la evidencia recopilada en la investigación sobre el diferencial adoptado por diferentes bancos.

El margen calculado se aplicó luego al valor promedio diario de NDF BRL negociado en el extranjero y el monto resultante se convirtió a reales brasileños por el tipo de cambio promedio de 2014 y luego se consideraron los días hábiles en 2014 para calcular el monto anual. Posteriormente, CADE estimó la participación de mercado de cada banco en el mercado global durante el año de 2014 con base en la información presentada por Euromoney<sup>5</sup>.

En ambos casos, al fijar el monto adeudado por cada banco, el CADE tuvo en cuenta, en particular, la gravedad de la infracción, su alcance geográfico y su duración. Todos los bancos involucrados se beneficiaron de reducciones de sus multas por su cooperación con la investigación del CADE. Las reducciones reflejan el momento de su cooperación y la medida en que las pruebas que proporcionaron ayudaron a la autoridad a comprender el funcionamiento del cártel.

ACUERDOS CELEBRADOS POR LA AUTORIDAD BRASILEÑA

Comitting Parties	Proceding Number	Amount	Practices involving the FX Brazilian Real
Barclays PLC	08700.006946/2015-99	BRL 21.1 millions	Foreign Currencies + NDF in Brazilian Real
Deutsche Bank S.A. – Banco Alemão	08700.007064/2015-41	BRL 51.4 millions	NDF in Brazilian Real
JPMorgan Chase & Co.	08700.007074/2015-86	BRL 11.1 millions	Foreign Currencies
Citicorp	08700.007418/2015-57	BRL 80.0 millions	Foreign Currencies + NDF in Brazilian Real
HSBC Bank PLC	08700.007789/2015-39	BRL 19.9 millions	Foreign Currencies + NDF in Brazilian Real
Royal Bank of Canada	08700.001412/2017-38	BRL 12.6 millions	NDF in Brazilian Real
Banco Morgan Stanley S.A.	08700.002534/2017-41	BRL 30.3 millions	NDF in Brazilian Real
Natwest Markets PLC	08700.004648/2019-98	BRL 7.0 millions	Foreign Currencies
<b>Total</b>		<b>BRL 234.4 millions</b>	

<sup>2</sup> [http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1403h.htm](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1403h.htm)

<sup>3</sup> <http://www.euromoney.com/Article/3455276/Euromoney-FX-survey-2015-results-revealed.html>

<sup>4</sup> <https://www.oanda.com/lang/pt/>

<sup>5</sup> <http://www.euromoney.com/Article/3455276/Euromoney-FX-survey-2015-results-revealed.html>



# CHILE

## CASOS DE LA FNE EN LA INDUSTRIA DE SEGUROS HIPOTECARIOS

Por Camilo Vergara y Diego Concha



**Camilo Vergara  
Santelices**

Abogado y Coordinador de la División Antimonopolios de la Fiscalía Nacional Económica de Chile.

Correo electrónico:  
cvergara@fne.gob.cl.



**Diego Concha  
Jiménez**

Economista de la División Antimonopolios de la Fiscalía Nacional Económica de Chile.

Correo electrónico:  
dconcha@fne.gob.cl.

La Fiscalía Nacional Económica de Chile (“FNE”) realizó dos investigaciones de oficio sobre la industria de seguros hipotecarios. En la primera investigación, caso N° 2416-17<sup>1</sup>, la FNE revisó más de 300 licitaciones y analizó si existían restricciones a la competencia (prácticas de exclusión o abuso de poder de dominio). La investigación concluyó que eran necesarios cambios regulatorios y, como resultado, se hicieron varias recomendaciones para cambiar la legislación y la regulación específica de la industria<sup>2</sup>. La segunda investigación, caso N° 2495-18<sup>3</sup>, analizó de forma específica la existencia de conductas anticompetitivas unilaterales en un proceso de licitación particular, y condujo a la presentación de una acción en contra un banco ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile (“TDLC”).

### ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA

Los bancos son los principales proveedores de la industria de créditos hipotecarios en Chile, alcanzando una participación de mercado superior al 90%. Ellos tienen frecuentemente entre sus empresas relacionadas a compañías de seguros y corredores de seguros<sup>4</sup>, las cuales pueden brindar servicios a los clientes bancarios.

Cabe señalar que en Chile todo contrato hipotecario suscrito por una institución financiera con sus clientes debe incluir seguros tanto de vida como de incendio<sup>5</sup>.

Hasta 2011, cada institución financiera seleccionaba una compañía de seguros y un corredor para brindar estos servicios a toda su cartera de deudores. A pesar de que los clientes podían elegir otra empresa para que les prestara estos servicios de forma individual, en la práctica solo el 5% de ellos ejercían este derecho<sup>6</sup>. Por lo tanto, en ausencia de una presión competitiva genuina, los bancos integrados verticalmente seleccionaban a sus empresas relacionadas para la provisión de

<sup>1</sup> Informe de investigación, caso N° 2416-17 FNE, de fecha 8 de agosto de 2019 (“Informe N° 2416-17”), disponible en: [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/doc\\_2416-17.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/doc_2416-17.pdf) (solo en español) / <sup>2</sup> Presentación de Recomendación Normativa, caso N° 2416-17 FNE, de fecha 13 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2019/08/Resoluci%C3%B3n-RN.pdf> (solo en español). / <sup>3</sup> Requerimiento contra Banco BCI, caso N° 2495 FNE, de fecha 8 de agosto de 2019 (“Requerimiento BCI”), disponible en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2019/08/Requerimiento-BCI.pdf> (solo en español). / <sup>4</sup> Informe N° 2416-17, págs. 9-10 / <sup>5</sup> Informe N° 2416-17, pág. 14. / <sup>6</sup> Informe de Investigación, Caso N° 1763-10 FNE, de 3 de diciembre de 2012, pág. 12, disponible en: [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/inpu\\_075\\_2012.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/inpu_075_2012.pdf) (solo en español).



seguros, lo que resultó en precios altos y falta de transparencia en los procesos de selección<sup>7</sup>.

En 2012, la Ley N° 20.552 obligó a las instituciones financieras a realizar procesos de licitación para seleccionar la empresa que brindaría seguros a sus clientes. Según esta ley, el contrato debe adjudicarse a la compañía de seguros que ofrezca el precio total más bajo (prima de seguro, incluida la comisión del corredor) por un período de hasta dos años<sup>8</sup>.

Cada institución financiera debe elaborar sus propias bases de licitación, en las que puede: (i) solicitar la inclusión obligatoria de un corredor de seguros; y, (ii) establecer el derecho del propio licitante a reemplazar al corredor incluido en la oferta ganadora por otro de su elección, igualando su comisión<sup>9</sup>.

Entre las consecuencias positivas observadas por el regulador de seguros tras la implementación de esta nueva ley, podemos destacar que los precios totales de los seguros hipotecarios cayeron un 62% en el segmento de vida y un 34% en el segmento de incendios<sup>10</sup>.

Sin embargo, desde la implementación de la ley, la FNE pudo observar que en la mayoría de los casos solo un corredor (generalmente el relacionado con la entidad financiera) participó en los procesos de licitación de cada institución financiera<sup>11</sup>.

#### PRIMER CASO: RECOMENDACIÓN DE CAMBIOS REGULATORIOS

En 2017, la FNE abrió una investigación de oficio sobre posibles conductas anticompetitivas

unilaterales relacionadas con los procesos de licitación antes mencionados. Todos los procesos llevados a cabo entre 2012 y 2018 fueron analizados durante la investigación.

Los principales hallazgos se relacionaron con el segmento de corredores de seguros<sup>12</sup> y se explicarán en los siguientes párrafos.

El primer problema identificado por la FNE fue que las instituciones financieras levantaron barreras de entrada artificiales para los corredores de seguros no relacionados. Los términos incluidos en el proceso de licitación exigían que los corredores de seguros cumplieran con requisitos que eran de fácil cumplimiento por el corredor relacionado con la institución, pero difíciles de cumplir para otros corredores de seguros. Por ejemplo<sup>13</sup>, requerían poseer o tener disponible una red específica de sucursales que tuvieran las mismas ubicaciones que los centros de atención de la institución financiera licitante; o requirieron tener estándares de interconectividad complejos, que ya habían sido implementados por el corredor relacionado<sup>14</sup>. Estos requisitos establecieron niveles significativos de incertidumbre y mayores costos de participación para los corredores no relacionados.

Entre las consecuencias positivas observadas por el regulador financiero tras la implementación de esta nueva ley, podemos destacar que los precios de los seguros hipotecarios cayeron un 62% en el segmento de vida y un 34% en el segmento de incendios.

El segundo problema identificado por la FNE estaba relacionado con la facultad de las instituciones financieras de exigir a los postores que incluyan en su oferta los servicios de un corredor de seguros. Asimismo, dado que la regulación lo permitía, se estableció frecuentemente en las bases de licitación el derecho a reemplazar al corredor incluido en la oferta ganadora por un corredor de su elección, siempre que igualara la comisión ofrecida. Esto claramente inhibió la competencia, porque

incluso si un corredor no relacionado intentaba participar, existía una alta probabilidad de que finalmente fuera reemplazado por un corredor relacionado con la institución financiera<sup>15</sup>.

La FNE reconoció ambos hallazgos como restricciones competitivas que disuadieron a los corredores no relacionados de participar en los procesos de licitación<sup>16</sup>.

Algunos hechos pueden ser útiles para ilustrar las implicaciones prácticas de esta situación: (i) solo en el 5,2% de las licitaciones analizadas donde la institución financiera estaba relacionada con un corredor de seguros, hubo una oferta con un corredor independiente. En todos los procesos restantes, solo el corredor

<sup>7</sup> Informe N° 2416-17, pág. 18 / <sup>8</sup> Ley 20.552, Artículo 1°, N° 8, 4, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1035180> (solo en español) / <sup>9</sup> Ley 20.552, artículo 1°, N° 8, 3 / <sup>10</sup> Superintendencia de Valores y Seguros ("SVS"), Comunicado de Prensa: SVS reporta resultados finales de la primera ronda de licitaciones de seguros relacionados con hipotecas, disponible en: <https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/w3-article-14409.html> (solo en español) / <sup>11</sup> Informe N° 2416-17, págs. 35-36 / <sup>12</sup> Asimismo, los hallazgos de la investigación incluyen: a) la existencia de métodos indirectos (como contratos entre una institución financiera y un corredor) para recibir ingresos que recarguen los costos del seguro sin estar sujetos a un proceso competitivo; b) los procesos de licitación de las instituciones financieras más pequeñas son menos competitivos a nivel de seguros, lo que se traduce en mayores precios de las primas de las instituciones financieras; c) algunas entidades ofrecen seguros individuales ajenos al crédito hipotecario, y; d) la determinación de la prima es un proceso complejo, por lo que es importante contar con información de la cartera que permita evaluar sus riesgos, y que los cálculos que realicen las aseguradoras sean lo más precisos posible (Informe N° 2416-17, p. 72-73). <sup>13</sup> Otros mecanismos detectados por la FNE durante la investigación que utilizan las instituciones financieras y que podrían inhibir la participación de la corredora no relacionada, son: el requerimiento de cobranza de primas, el requerimiento de contar con oficinas de atención y personal disponible en la institución financiera, warrants obligatorios y un call center permanente (Informe N° 2416-17, p. 49-60). No obstante, el reglamento estipula que los servicios adicionales no pueden ser cumplidos únicamente por la compañía aseguradora o corredora relacionada (D.S. N° 863-1989) / <sup>14</sup> Informe N° 2416-17, pág. 49-60 / <sup>15</sup> Informe N° 2416-17, pág. 44 / <sup>16</sup> Informe N° 2416-17, págs. 77-78



relacionado fue incluido en las ofertas de licitación<sup>17</sup>, (ii) las comisiones de los corredores relacionados fueron sustancialmente más altas que las de los corredores no relacionados (en promedio, 70%), y alcanzaban incluso una cuarta parte del precio del seguro<sup>18</sup>.

Además, los servicios de corredores no serían esenciales para la prestación de estos servicios de seguros. De hecho, hay instituciones financieras que han operado con éxito sin la presencia de un corredor<sup>19</sup>. A ello se suma que, en algunos casos, el corredor relacionado subcontrató varios servicios estipulados en las bases de licitación con su propia institución relacionada<sup>20</sup>.

Bajo la situación descrita anteriormente, la FNE concluyó que eran necesarios cambios regulatorios para incrementar la competencia en los procesos de licitación. Esto permitiría a los deudores hipotecarios acceder a precios de seguros más bajos.

Así, en el ejercicio de la atribución de hacer recomendaciones normativas dentro de las investigaciones de conducta anticompetitiva que le confiere el DL N° 211, art. 39 q), la FNE propuso al Presidente, a través del Ministro de Hacienda<sup>21</sup>, diferentes reformas legales para abordar los temas identificados:

- En primer lugar, la FNE propuso establecer claramente qué servicios, actividades o requisitos se podrían exigir a las compañías y corredores de seguros en las bases de los procesos de licitación, permitiendo únicamente aquellos que sean imprescindibles para la ejecución del seguro, a fin de evitar el establecimiento de especificaciones de servicio a medida, que pudiesen crear barreras de entrada para los corredores no relacionados<sup>22</sup>.

- En segundo lugar, la FNE propuso prohibir a los licitantes establecer la inclusión obligatoria de un corredor en las ofertas de las compañías de seguros y eliminar el derecho de reemplazo<sup>23 y 24</sup>.

Estas recomendaciones fueron bien recibidas y el 13 de abril de 2021 se publicó<sup>25</sup> una ley que incorpora todas las recomendaciones de la FNE. Según nuestra estimación, los beneficios para los consumidores podrían oscilar entre 28,2 y 37,8 millones de dólares anuales, en una industria con aproximadamente 1 millón de clientes<sup>26</sup>.

#### SEGUNDO CASO: REQUERIMIENTO CONTRA BANCO BCI

Durante la investigación anterior, la FNE advirtió que, en un proceso específico de licitación de seguros de desgravamen, Banco BCI ("BCI") excluyó arbitrariamente la oferta de menor precio a favor de una oferta que incluía a su corredor de seguros relacionado, BCI Corredores<sup>27</sup>.

Según la FNE, esta conducta constituyó una infracción al artículo 3º, inciso 1º y art. 3º inciso 2º, b) de la Ley de Competencia de Chile (DL N° 211)<sup>28</sup>

Como consecuencia, los deudores fueron explotados porque se les negó acceder a la mejor oferta, la cual fue excluida por causas injustificadas (un supuesto incumplimiento de una formalidad no especificada en las bases del proceso de licitación)<sup>29</sup> y, a causa de ello, pagaron en exceso más de 2 millones de dólares, según estimaciones propias<sup>30</sup>.

La FNE presentó una acción judicial en contra de BCI en el TDLC por este comportamiento arbitrario, del cual BCI se benefició; solicitando una multa de 3 millones de dólares<sup>31</sup>. El caso aún está pendiente de sentencia.

#### CONCLUSIÓN

Como hemos expuesto, en el contexto del análisis del funcionamiento de una industria en que agentes económicos están obligados a licitar servicios (en este caso, los seguros asociados a un crédito hipotecario), la FNE llevó a cabo dos tipos de acciones de competencia: (i) recomendaciones normativas, con una perspectiva de promoción de la competencia y (ii) un caso contencioso, basado en un análisis de las restricciones a la competencia en una licitación específica.



<sup>17</sup> Informe N° 2416-17, pág. 36 / <sup>18</sup> Informe N° 2416-17, pág. 2 / <sup>19</sup> Informe N° 2416-17, pág. 32. / <sup>20</sup> Informe N° 2416-17, págs.26-33 / <sup>21</sup> Se envió copia tanto del Informe 2416-17 como de la Presentación de Recomendación Normativa a la Comisión del Mercado Financiero ("CMF"), que es el regulador sectorial del mercado financiero. / <sup>22</sup> Informe N° 2416-17, pág. 71 / <sup>23</sup> Informe N° 2416-17, pág. 70 / <sup>24</sup> Se formularon otras recomendaciones, tales como: a) ajustar los plazos de licitación para que los intermediarios tengan tiempo suficiente para implementar los requisitos establecidos por la institución financiera a través de las bases de licitación; b) restringir los cargos que las instituciones financieras pueden hacer a los intermediarios en relación con el proceso de licitación, y asegurar que el cobro de la prima sea realizado por la institución financiera; c) estudiar la implementación de mecanismos que ayuden a incrementar la competencia en los procesos de licitación de entidades de menor tamaño; d) adoptar medidas tendientes a prevenir el empaquetado de seguros ajenos a los servicios hipotecarios, y; e) revisar la suficiencia de la información que las instituciones financieras están actualmente obligadas a proporcionar a las compañías de seguros. (Informe 2416-17, p. 71-74). / <sup>25</sup> Sin embargo, aún quedan ajustes reglamentarios por realizar, además de las regulaciones y modificaciones de CMF. / <sup>26</sup> Informe 2416-17, pág. 74 / <sup>27</sup> Requerimiento BCI, pág. 1 / <sup>28</sup> El artículo 3º, inciso 1º establece que será sancionado quien ejecute o celebre un contrato, individual o colectivamente, cualquier hecho, acto o convención que impida, restrinja u obstaculice la libre competencia, o tienda a producir dichos efectos. El artículo 3º, inciso 2º, b) establece que, entre otros, serán considerados como hechos, actos o convenciones que impidan, restrinjan u obstaculicen la libre competencia, o tiendan a producir tales efectos: b) La explotación abusiva por parte de un agente económico o un grupo de ellos, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado, o imponiendo abusos similares a otros. <sup>29</sup> Requerimiento BCI, pág. 10 / <sup>30</sup> Requerimiento BCI, pág. 22 / <sup>31</sup> Requerimiento BCI, pág. 23

# EL SALVADOR COOPERACIÓN ENTRE LA AGENCIA DE COMPETENCIA Y EL REGULADOR FINANCIERO EN FUSIONES

Por Rebeca Hernández Asturias



## Rebeca Hernández Asturias

Jefa del Departamento Económico (Intendencia Económica) de la Superintendencia de Competencia de El Salvador. Anteriormente fue Coordinadora de la unidad de Fusiones y Adquisiciones de la Superintendencia. Tiene una maestría en Economía Política de Williams College y un posgrado en Estadística de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no reflejan las de las organizaciones mencionadas aquí.

Correo electrónico:  
rhernandez@sc.gob.sv



El Salvador es una economía en desarrollo en América Central con mercados financieros pequeños en comparación con otras jurisdicciones más desarrolladas. No obstante, la autoridad local de competencia, Superintendencia de Competencia (SC), ha realizado su parte justa de transacciones relacionadas principalmente con actividades bancarias y de seguros. Desde su inicio en 2006, alrededor del 10% de todas las fusiones revisadas han estado relacionadas con el sector financiero. Además, es posible que se produzcan fusiones y adquisiciones adicionales, ya que el país es testigo de la entrada y reconfiguración de actores globales y el despliegue de estrategias de consolidación financiera por parte de los operadores tradicionales, principalmente como medio para cosechar los beneficios de las economías de escala y alcance y para mejorar los ingresos.

Para una agencia de competencia pequeña y relativamente joven, revisar las fusiones en el sector financiero requiere una relación sólida a largo plazo con otras instituciones gubernamentales, específicamente, el regulador y supervisor financiero. La agencia de competencia se beneficia de una estrecha colaboración con los organismos reguladores, ya que recopila información y comprensión relevantes para sus análisis de mercado y pronóstico de los efectos de la transacción sobre la competencia. Sin embargo, se debe actuar con cautela ya que los objetivos del regulador difieren ampliamente de los de la autoridad de competencia.

### MARCO INSTITUCIONAL PARA LA REVISIÓN DE FUSIONES EN EL SECTOR FINANCIERO

La interacción entre la ley de competencia y la regulación sectorial requiere una revisión y aprobación paralelas de las fusiones en el sector financiero, ya que tanto el regulador como las autoridades de competencia tienen jurisdicción concurrente sobre las fusiones. Esto implica que los agentes económicos interesados en proceder con una fusión deben presentar una solicitud escrita de aprobación ante el regulador del sector y la autoridad de competencia.

El regulador financiero (Superintendencia del Sistema Financiero, SSF) supervisa y aprueba las fusiones entre los miembros del sistema financiero como parte de su objetivo de garantizar la estabilidad e integridad del sistema financiero, entre otros objetivos de política<sup>1</sup>. Paralelamente, la SC revisa todas las fusiones y adquisiciones propuestas que cumplen con los criterios establecidos por la Ley de Competencia<sup>2</sup> en todos los mercados<sup>3</sup>, incluidos los que ocurren dentro del sector financiero, con el fin de evitar una “limitación significativa de la competencia” derivada de estas transacciones.

Como parte de su control de fusión, la SC podrá autorizar, denegar o condicionar la solicitud de aprobación de los interesados con base en su propia evaluación de los efectos competitivos de la transacción en un régimen ex ante que busca asegurar la competencia.

En El Salvador, las decisiones tomadas por la SC en materia de fusiones tienen carácter vinculante y, por lo tanto, deben integrarse dentro del procedimiento y decisión del regulador. Este diseño normativo divide los poderes para evitar decisiones contradictorias entre el regulador financiero y la autoridad de competencia, pero también puede interpretarse como un llamado a una estrecha cooperación entre ellos.

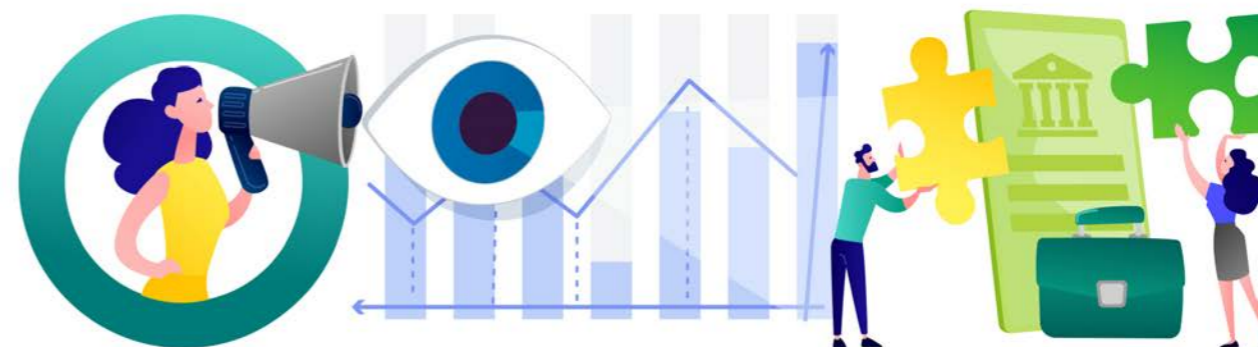
### COOPERACIÓN ENTRE LA AGENCIA DE COMPETENCIA Y EL REGULADOR FINANCIERO

Dado su mandato, la posición del regulador del sector financiero en el mercado es muy diferente a la de

la agencia de competencia. El regulador financiero tiene una interacción permanente y más frecuente con las actividades en curso de las empresas a su cargo. Esto da como resultado una comprensión profunda de los participantes del mercado y su desempeño por parte del regulador, pero también una conciencia más clara del papel del regulador y sus procedimientos por parte de las empresas involucradas, lo cual no es necesariamente el caso de la agencia de competencia. Además, los legisladores no le dieron al regulador un objetivo claro de promover la competencia al revisar las fusiones, pero sí otorgaron un mandato general para cooperar con la autoridad de competencia, de acuerdo con el marco legal aplicable.

En este contexto, con el fin de contribuir a una comprensión más clara de su función y procedimiento, el SC inicia su conversación con el regulador tan pronto como se presenta una solicitud de aprobación de fusión. Este primer contacto informal permite a todas las instituciones involucradas dilucidar los pasos generales y el cronograma del proceso desde ambos extremos, así como las características relevantes de la transacción, para crear un terreno común que contextualice las próximas entrevistas y solicitudes de información de la autoridad de competencia, además a futuras consultas de las partes involucradas en la transacción.

En los últimos años, el regulador financiero ha brindado valiosa información y asistencia técnica a la SC a la hora de evaluar los efectos potenciales de las fusiones. Esta cooperación es particularmente



relevante para una agencia de competencia en un contexto en desarrollo, como el SC, porque facilita la recopilación de información, necesaria para el análisis de mercado y la evaluación de los efectos de las fusiones (que a su vez reduce los costos administrativos de los participantes del mercado). Además, le da acceso a la agencia para consultar temas específicos con expertos del sector financiero, cuya perspectiva es importante para enriquecer la decisión independiente de la SC.

Sin embargo, la agencia de competencia también ha aprendido que se debe tener precaución al considerar información u opiniones del regulador como parte de su propio análisis, ya que sus objetivos de política son diferentes y no necesariamente se ajustan a los de la agencia de competencia.

Tomemos, por ejemplo, la recopilación de información para las cuotas de mercado. Aunque el regulador financiero compila estadísticas utilizando sus propias normas de rendición de cuentas, la agencia de competencia puede necesitar capturar otras dinámicas relevantes del mercado empleando diferentes datos, para comprender mejor la sustituibilidad y la rivalidad

entre los actores del mercado. Esto significa que es posible que el regulador deba procesar más información o solicitarla directamente a los participantes del mercado para complementar la proporcionada por el regulador.

Otro ejemplo puede involucrar la evaluación de teorías de daño basadas en efectos verticales o de conglomerado en mercados ascendentes, descendentes o adyacentes que no están relacionados con el sector financiero, donde el regulador no tendría capacidad de supervisión, pero donde la autoridad de competencia tendría que intervenir con el fin de garantizar que no surjan restricciones a la competencia como consecuencia de la fusión.

En conclusión, las agencias de competencia se benefician de un vínculo sólido con el regulador del sector, ya que esta relación puede capitalizarse en un análisis de competencia más sólido de las fusiones que protegen a los consumidores de manera más efectiva, pero también deben considerar los diferentes objetivos de política de ambas autoridades para poder canalizar adecuadamente esta interacción.

<sup>1</sup> Además, el Banco Central de Reserva es el supervisor del sector responsable de emitir las pautas y regulaciones prudenciales aplicables al sector financiero y también es relevante para los esfuerzos de la agencia de Competencia con respecto a la revisión de fusiones.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Ley de Competencia salvadoreña, existe una fusión cuando agentes económicos que han sido independientes entre sí realizan, entre otros: actos, contratos, convenios, arreglos, con el propósito de fusionar, adquirir, consolidar, integrar o combinar sus negocios en todos o en parte; y Cuando uno o más agentes económicos que ya controlen al menos otro agente económico, adquieran por cualquier medio, el control directo o indirecto de la totalidad o parte de más agentes económicos. Para estar sujeto al control de fusión, el tamaño de las partes involucradas debe superar los USD 182,500,000.00 en activos y USD 219,000,000.00 en ingresos (umbrales actuales al 24 de mayo de 2021)

<sup>3</sup> Como en otras jurisdicciones, la Ley de Competencia salvadoreña está formulada en términos abstractos, sin referencia a ninguna industria.

MÉXICO

# INVESTIGANDO EL SISTEMA MEXICANO DE PAGO CON TARJETA

## INICIO, DICTAMEN PRELIMINAR E IMPLICACIONES FUTURAS PARA LA COMPETENCIA

Por María Andrea Latapie Aldana



Este trabajo presenta una visión de la opinión preliminar emitida por la Autoridad Investigadora de la COFECE sobre la existencia de barreras a la competencia en el Sistema de Pago con tarjeta en México. Primero, el trabajo describe el inicio de esta investigación que comenzó en 2018. Luego, el trabajo explica las principales preocupaciones de competencia detectadas durante la investigación y las recomendaciones y órdenes sugeridas en el dictamen preliminar para resolverlas. Finalmente, el trabajo presenta el impacto futuro que podría tener este caso.

### INICIO

En enero de 2014, se publicó una reforma financiera estructural en México, se modificaron varias leyes y el Congreso mexicano emitió una nueva regulación financiera. Como parte de esta reforma estructural,



### María Andrea Latapie Aldana

Directora Ejecutiva de Mercados Regulados de la Autoridad Mexicana de Competencia (COFECE) y ex Directora Ejecutiva de Investigaciones de Cártels. Tiene una maestría en políticas públicas y una licenciatura en derecho del Centro Mexicano de Investigación y Docencia en Economía (CIDE). Ha sido investigadora visitante en la Escuela de Asuntos Públicos LBJ de la Universidad de Texas en Austin y la Facultad de Derecho de la Universidad de California Berkeley. Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no reflejan las de las organizaciones mencionadas aquí.

Correo electrónico: [mlatapie@cofece.mx](mailto:mlatapie@cofece.mx)



la COFECE recibió el mandato del Congreso de publicar un estudio de mercado que analice las condiciones de competencia del sector financiero. A julio de 2014 COFECE publicó el estudio de mercado. Se estudiaron varios mercados financieros, entre ellos el sistema de pago con tarjeta, donde se detectaron algunos problemas de competencia.

El estudio de mercado de COFECE identificó que el sistema de pago con tarjeta podría no estar equilibrado, debido a la baja cantidad de puntos de venta (POS)<sup>1</sup> que aceptan tarjetas en el país en comparación con la cantidad de tarjetas emitidas por los bancos. Esto significa que pocos comerciantes aceptan pagos con tarjeta en México. Además, el hecho de que la nueva regulación financiera ordene que las tarifas<sup>2</sup> de intercambio deben ser establecidas por un acuerdo entre bancos fue otra preocupación.

Para 2018, las inquietudes de competencia detectadas en el estudio de mercado se

mantuvieron, por lo que la Autoridad Investigadora de COFECE inició una investigación de mercado. Las investigaciones de mercado de COFECE son procedimientos que tienen como objetivo remediar las barreras a la competencia<sup>3</sup> y asegurar un acceso eficiente a las facilidades esenciales<sup>4</sup>. Durante una investigación de mercado, la Autoridad Investigadora de COFECE recopila información para evaluar las condiciones de competencia en el mercado relevante. Después del proceso de investigación, si la evidencia sugiere que no existen condiciones de competencia efectiva debido a una barrera a la competencia o al acceso ineficiente a una facilidad esencial, la Autoridad Investigadora debe emitir un dictamen preliminar. El dictamen preliminar debe proponer a la Junta de Comisionados de la COFECE remedios que solucionen efectivamente los problemas de competencia. Los remedios pueden consistir en órdenes obligatorias a agentes económicos o recomendaciones a otras autoridades.

<sup>1</sup> POS es el momento y el lugar en el establecimiento de un comerciante en el que la venta se consume mediante pago. / <sup>2</sup> La tarifa que el banco que presta los servicios POS del comerciante (conocido como banco adquirente) debe pagar al banco que emitió la tarjeta involucrada en la transacción de pago. / <sup>3</sup> De acuerdo con la Ley de Competencia mexicana, una barrera a la competencia podría ser una característica estructural del mercado, un acto realizado por agentes económicos o una disposición legal que distorsione el proceso de competencia y libre acceso al mercado. / <sup>4</sup> De acuerdo con la Ley de Competencia Mexicana una facilidad esencial debe ser indispensable para la prestación de un producto o servicio, imposible de replicar por aspectos legales, económicos o técnicos, y debe estar bajo el control de un agente económico con poder de mercado. La regulación de la instalación debe generar eficiencias para los consumidores. Las circunstancias bajo las cuales el agente económico llegó a controlar la instalación deben ser consideradas en el análisis.

El dictamen preliminar finaliza el proceso de investigación y se inicia una segunda fase del procedimiento, donde los agentes económicos con legitimación podrán hacer valer los argumentos que mejor consideren y plantear ante la Junta de Comisionados de la COFECE los medios probatorios que estimen pertinentes para atender las conclusiones del dictamen preliminar. Finalmente, la Junta de Comisionados de la COFECE debe emitir una decisión final sobre el tratamiento de los problemas de competencia encontrados en el dictamen preliminar y, en su caso, establecer remedios.

### OPINIÓN PRELIMINAR

El proceso de investigación del sistema mexicano de pago con tarjeta inició en octubre de 2018, y a diciembre de 2020 la Autoridad Investigadora de COFECE emitió el dictamen preliminar. El dictamen analizó el servicio de pago con tarjeta, que es consumido simultáneamente por dos grupos: por un lado, los bancos emisores de tarjetas y los tarjetahabientes, y por otro lado los bancos adquirentes y los comerciantes; donde la participación de un grupo aumenta el valor para el otro grupo. Por tanto, el mercado de referencia se estudió en el dictamen preliminar como una plataforma transaccional bilateral.

En primer lugar, el dictamen preliminar analizó las condiciones de competencia entre los diferentes sistemas de pago con tarjeta y concluyó que no existe competencia en México por falta de una regulación adecuada. Desde 2014 empresas internacionales como Visa y MasterCard han estado intentando activamente ingresar al mercado mexicano con su propio sistema de pago con tarjeta sin éxito. Por lo tanto, en México solo existe un sistema de pago con tarjeta integrado por

dos proveedores locales (cambios) que brindan a los bancos emisor y adquirente los servicios de autorización<sup>5</sup>, compensación<sup>6</sup> y liquidación<sup>7</sup> necesarios para procesar un pago con tarjeta.

La imposibilidad de establecer un nuevo sistema de pago con tarjeta competitivo se genera por el hecho de que no existen disposiciones legales que permita sistemas de pago con tarjeta competitivo múltiples. De acuerdo con la normativa mexicana, la administración general del sistema mexicano de pago con tarjeta está determinada por acuerdos entre los bancos emisor y adquirente, dichos acuerdos establecen los protocolos de comunicación y las reglas de procesamiento del sistema, así como las tarifas entre intercambios. Hasta que la regulación proporcione los medios para que los sistemas de pago con tarjeta competitivo nuevos determinen sus propios protocolos de comunicación, las reglas de procesamiento y la competencia de tarifas entre sistemas no será posible.

El dictamen preliminar abordó esta condición del mercado como una barrera a la competencia que debería eliminarse mediante una regulación adecuada. En consecuencia, el dictamen propuso como remedio una recomendación al Banco Central de México de emitir la regulación necesaria para permitir y promover la competencia entre los diferentes sistemas de pago con tarjeta.

En segundo lugar, el dictamen preliminar analizó las condiciones de competencia entre los participantes del sistema de pago con tarjeta existente. Se encontró que la competencia por el intercambio estaba distorsionada debido al hecho de que los dos terminales locales son propiedad de los bancos adquirente y emisor de la tarjeta. Cada terminal proporciona servicios, principalmente, a sus propietarios. Durante la investigación también se descubrió una falta de inversión adecuada en

seguridad. La integración entre bancos y terminales también afecta la competencia entre los bancos emisores de tarjetas y los bancos adquirentes. Según los hallazgos, a través de sus terminales, los bancos han aplicado varias estrategias comerciales para beneficiar su posición en el mercado y reducir la competencia. Estos bancos se han beneficiado de información sensible sobre un competidor al que tienen acceso a través del Consejo de Administración de sus terminales. El dictamen preliminar abordó esta condición de mercado como una barrera a la competencia que debería eliminarse mediante una orden obligatoria de desinversión del 51% de las participaciones en los terminales.

### IMPLICACIONES FUTURAS

Los hallazgos y remedios propuestos por el dictamen preliminar aún deben ser decididos por la Junta de Comisionados de la COFECE. Terminales mexicanos, bancos y, probablemente, otros agentes económicos llevarán ante la Junta de Comisionados de la COFECE los medios probatorios que estimen pertinentes. Si la decisión final del Directorio confirma la opinión preliminar, este caso ordenará la primera desinversión por parte de la Autoridad Mexicana de Competencia. Este poder incremental fue otorgado a la COFECE mediante una reforma constitucional en 2013 para fortalecer la competencia en México.

Aún no se ha determinado el impacto total de esta investigación, pero este procedimiento ya demostró la importancia que tienen las investigaciones de mercado en México como herramienta de competencia. Permiten a la COFECE analizar las estructuras del mercado en una perspectiva holística y remediar las fallas del mercado que no pudieron corregirse a través de las herramientas tradicionales de cartel o dominio.



<sup>5</sup> La autorización es el proceso de comunicación que llevan a cabo los interruptores de pago con el banco emisor de la tarjeta y el banco adquirente para asegurar al comerciante que el titular de la tarjeta tiene los fondos necesarios para una compra.

<sup>6</sup> La compensación es un proceso diario de los cambios de pago para calcular la obligación de liquidación de los bancos emisores y el monto adeudado a los bancos adquirentes, neto de comisiones y cargos aplicables.

<sup>7</sup> La liquidación es el proceso mediante el cual los conmutadores de pago facilitan el intercambio de fondos en nombre de emisores y adquirentes, de acuerdo con sus posiciones netas calculadas durante la compensación.



# RCC

Centro Regional de la OCDE para la Competencia en **América Latina**