

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

SENTENCIA N° 15 / 2005.

Santiago, veinte de abril de dos mil cinco.

VISTOS:

1.- A fs. 3, con fecha 13 de junio de 2002, la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, presenta una denuncia por infracción a lo prescrito en el Decreto Ley N° 211, en contra de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, en virtud de los antecedentes de hecho y de derecho que expone.

Señala que, durante los últimos años, los bancos en Chile han obtenido grandes utilidades y una de las razones corresponde a que no traspasan a sus clientes las bajas a las tasas de interés que ha venido haciendo el Banco Central y que lo único que han hecho es reducir las tasas de interés que pagan por la captación de fondos.

Por otro lado, señala que la banca ha explicado que no pueden bajar la tasa de interés por el riesgo y los costos administrativos, ya que consideran que éstos son mayores en el caso de los clientes pequeños y medianos, por lo tanto a éstos son a los que se cobra más caro por sus préstamos.

Añade que, además de grandes utilidades, los bancos están siendo cada vez más grandes y menos en el mercado lo que, a juicio de la denunciante, afecta a la libre competencia. Agrega que, en la actualidad, hay sólo cuatro grupos bancarios importantes, debido a las fusiones que se han venido realizando, que han justificado debido a que se aprovecharían las economías de escala, pero, estima que estas grandes empresas contribuyen a crear utilidades monopólicas.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Por otra parte, indica que la información que los bancos proveen a los consumidores y usuarios es escasa y poco transparente. La normativa sólo exige información en pizarra respecto a tasas de interés anualizadas. No hay más información y ésta es poco clara para los clientes, al punto que éstos no saben al final de una operación cuál es la tasa efectiva de interés que están pagando.

Por estas razones considera fundamental que se impongan las siguientes medidas:

1.1. Exigir al sistema bancario información pública precisa, veraz y transparente para que los usuarios de manera efectiva puedan elegir entre diversas alternativas, lo que debería ser fiscalizado por la Asociación de Bancos;

1. 2. Esta información debiera darse separada por los distintos productos: líneas de crédito, tarjetas de crédito, créditos de consumo, créditos hipotecarios. También debería separarse, para cada producto, el origen de los costos: tasa de interés propiamente tal, costos administrativos, costo por riesgo y, en especial, razones y costo para el cargo por mantenimiento de tarjetas o de las líneas de crédito, cuantas corrientes y a plazo.

Con estos elementos señala que le asiste la presunción fundada de que la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras ha infringido los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ley 211, y solicita se apliquen las máximas sanciones prescritas en dicha ley.

2.- A fs. 8 vta. se solicitó informe a la Fiscalía Nacional Económica.

3.- A fs. 69 informa la Fiscalía Nacional Económica y señala que, pese a que el denunciante no aportó antecedente alguno para probar sus afirmaciones, realizó una serie de diligencias en tal sentido, incluyendo visitas inspectivas a las oficinas de la denunciada y el correspondiente examen de documentación, incluso confidencial, sin encontrar indicios del supuesto acuerdo.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Por tales razones, indica que el informe se sustenta en la observación de las variables económicas financieras pertinentes, en el período 1998 - 2003, examinadas a fin de verificar la existencia de comportamientos uniformes que pudieren evidenciar aquel acuerdo.

Añade la Fiscalía que del análisis se infiere que no resulta posible probar la existencia de un cartel de bancos destinado a evitar el traspaso de las rebajas de la Tasa de Política Monetaria (en adelante "TPM") o a aumentar o mantener los *spreads* o la rentabilidad de la industria, ni que la denunciada haya participado como instrumento o instigadora de algún acuerdo, implícito o explícito, en tal sentido.

El informe de la Fiscalía Nacional Económica analiza a continuación la industria bancaria en Chile:

3.1.- El sistema financiero chileno merece especial atención, dado que sus colocaciones han pasado desde representar un 59% del Producto Interno Bruto en 1990, a un 87% en 2003, en tanto que sus captaciones han seguido, en el mismo lapso, aunque menos pronunciada, una evolución desde presentar un 76% del PIB a un 89% en 2003.

3.2. Concentración de la industria. El mercado ha dado cuenta de la incorporación de entidades vinculadas a grandes tiendas de superficie, que han aprovechado su anterior incursión en el mercado crediticio y economías de ámbito.

Al respecto, debe tenerse presente que para instalar un banco en Chile no sólo habrá que contar con los más de US\$ 10,5 millones que exige la Ley General de Bancos, sino que, además, debería pagarse por la incorporación (no sólo por el servicio) a determinadas sociedades de apoyo al giro proveedoras de facilidades, como la red ATM, sociedades que son controladas por los bancos de mayor tamaño.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

En Chile operan 25 bancos de los cuales 11 son nacionales y 14 son extranjeros; sólo 5 concentran más del 72% de las colocaciones, muy por sobre lo que sucede en países como Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Argentina, Venezuela y México.

De lo anterior se infiere que la industria bancaria en Chile tiene un tamaño muy relevante en función del PIB, que se ha expandido a tasas mayores que éste, con altas rentabilidades y que, pese a ello, se encuentra bastante concentrada, probablemente en parte por la existencia de determinadas barreras a la entrada.

3.3. Traspaso de las rebajas de la Tasa de Política Monetaria:

La TPM determina, en buena medida, el costo de los fondos bancarios y con ello el nivel de las tasas de colocaciones, de manera que la TPM constituye un instrumento de la mayor importancia para la política monetaria, particularmente en el corto y mediano plazo.

A partir de fines de 1998 el Banco Central ha venido reduciendo consistentemente la TPM, pasando de un 12,76% en octubre de 1998 al 1,75%.

3.4. Comparación de Tasas entre Bancos.

Esta se ve dificultada porque las tasas que se analizan corresponden a las tasas medias efectivas anuales ponderadas por los saldos de cada tipo de crédito que otorgan los bancos, de modo que sus tasas difieren no sólo porque cada uno otorga créditos a tasas distintas, sino también por la composición que tiene la cartera de cada banco.

Las tasas de los bancos difieren, no muestran una uniformidad tal que permita afirmar que existen comportamientos paralelos ni menos acuerdos destinados a mantener el nivel de los *spreads* y las rentabilidades de los bancos.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Concluye el informe de la Fiscalía Nacional Económica señalando que no existen evidencias de acuerdos explícitos o implícitos, o de conductas paralelas que tengan por objeto o efecto evitar el traspaso de las rebajas de la TPM o mantener los *spreads* o la rentabilidad de los bancos.

4.- A fs. 93 se confiere traslado del informe de la Fiscalía Nacional Económica a la denunciante y a la denunciada.

5.- A fs.96 CONADECUS evacua el traslado e indica que solicita a este Tribunal que se ordene a la Fiscalía Nacional Económica efectuar un nuevo estudio de costos del crédito para los consumidores y que analice si está funcionando un mercado competitivo en esos crédito; que se haga un estudio separando las utilidades de la banca originadas por los préstamos a los consumidores, los préstamos al comercio y las comisiones que se originan en cada sector; y que se haga un estudio sobre los gastos de publicidad para ver si existen acuerdos interbancos que impidan la competencia de ese rubro entre distintos bancos.

6.- A fs. 99 la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras evacua el traslado conferido e indica que manifiesta su conformidad con el informe de la Fiscalía Nacional Económica y además ratifica que jamás se ha utilizado a la Asociación para lograr acuerdos explícitos o implícitos, que tengan por objeto evitar el traspaso de las tasa de interés o mantener los *spreads* de los bancos.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

Primero: Que se ha solicitado a este Tribunal un pronunciamiento sobre la aplicación de sanciones a la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, ante supuestas actuaciones de ésta consideradas por la denunciante como atentatorias de la libre competencia.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Segundo: Que estas actuaciones dirían relación, en primer término, con los supuestos acuerdos que habría adoptado dicha Asociación en orden a no hacer efectivo el traspaso a los consumidores de la rebaja de la Tasa de Política Monetaria, TPM, implementada por el Banco Central por la vía de rebajas de la tasa de interés de los instrumentos financieros, lo que se vería reflejado en el incremento de la rentabilidad experimentada por los bancos en el período al que se refiere la denuncia, esto es, desde 1998 hasta 2002.

Tercero: Que, en segundo término, la denunciante ha hecho mención a la escasa transparencia en la información que los Bancos otorgan a los consumidores sobre cada uno de los cobros que se incluyen en los créditos que otorgan, junto con la aplicación de cobros abusivos a sus clientes por concepto de comisiones asociadas a dichos créditos.

Cuarto: Que en relación a la primera de las imputaciones, examinados los antecedentes que constan del proceso, este Tribunal no ha encontrado evidencia que acredite el acuerdo, explícito o implícito, a que se alude en la denuncia. De hecho, la denunciante no aportó antecedente alguno que permitiera formarse la convicción de la efectividad de su afirmación sino, por el contrario, a fs. 109, al desistirse de su derecho a alegar en estrados, señaló no contar con mayores antecedentes que los ya expuestos por su parte.

Quinto: Que de acuerdo a los antecedentes disponibles en el informe elaborado por la FNE, de fojas 69, la TPM se redujo desde 9,01 % en el año 1998 a 2,75% en el año 2003, es decir, registró una rebaja de 6,26 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de interés promedio de las colocaciones se redujo de 11,31% a 6,95%, es decir en 4,36 puntos porcentuales en igual período. Sin embargo, y tal como se demuestra en los considerandos siguientes, de lo anterior no es posible deducir la existencia de la colusión denunciada.

Sexto: Que en efecto, por una parte, las tasas de colocación reflejan, además de la TPM, otras condiciones de la economía como, por ejemplo, el riesgo asociado a

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

las operaciones de crédito. Al respecto, cabe señalar que las colocaciones vencidas aumentan en el período analizado, lo que implicaría, en principio, un crecimiento en el riesgo de la cartera, circunstancia que también afecta a la variación y diferenciación de las tasas cobradas a público.

Séptimo: Que también debe tenerse presente que los cambios en la TPM normalmente se reflejan en la tasa de las operaciones crediticias de corto plazo, lo que no ocurre de igual modo respecto de las tasas de largo plazo, las que normalmente responden en forma más lenta a los cambios de la TPM, dado que están influidas, entre otras variables, por las expectativas futuras. En relación a este elemento de análisis, cabe hacer notar que la información agregada contenida en el informe de la FNE, no distingue entre colocaciones de distinto plazo. De igual manera, la información utilizada por la FNE para hacer sus cálculos incluye, en cada año analizado, colocaciones de largo plazo realizadas con anterioridad al respectivo año y bajo condiciones distintas, lo que tampoco permite a este Tribunal contar con los antecedentes adecuados para formarse convicción acerca de la existencia de la colusión denunciada por CONADECUS.

Octavo: Que debe considerarse además, de acuerdo con la evidencia que consta en autos, que la tasa de interés media de las captaciones tampoco corresponde cabalmente con la disminución en la TPM. De hecho, en el período considerado, dicha tasa de interés media cae desde 7,95% a 3,75%, es decir, sólo en 4,20 puntos porcentuales, baja que es similar a la ocurrida con la tasa media de colocación, con lo cual el *spread* del sistema financiero disminuye marginalmente desde 3,36% a 3,20%, circunstancia esta última que es difícilmente consistente con la existencia de colusión.

Noveno: Que a mayor abundamiento, es preciso destacar que en una publicación del Banco Central de Chile ("*Banking Market Structure and Monetary Policy*", 2004, artículo de S. BERSTEIN/R. FUENTES), aplicando técnicas econométricas a información mensual de tasas a público correspondiente al período 1995-2001, se analiza la respuesta de las tasas de colocación de diferente denominación y

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

madurez ante modificaciones en la tasa interbancaria. Dicho estudio concluye que las tasas de interés en Chile son flexibles en comparación a otros países, siendo la velocidad de traspaso similar a la obtenida para México e Inglaterra, países que presentan altos índices de flexibilidad en el ámbito internacional, y mayor que en Alemania, Canadá, Estados Unidos y España.

Décimo: Que asimismo, otro estudio (a cargo de M. ESPINOSA-VEGA / A. REBUCCI), contenido en la misma publicación antes referida, usando datos mensuales del período abril de 1993 - abril de 2002, concluye que en Chile el traspaso en el largo plazo de la tasa interbancaria a la tasa de captación y a la de colocación es ligeramente menor que en Australia, Canadá y los EE.UU., y comparable con Nueva Zelanda y cuatro países europeos. También concluye que tanto el *quantum* como la velocidad de traspaso disminuyen a medida que aumenta el plazo de los instrumentos, tanto en Chile como en los otros países. Lo anterior, sumado a la circunstancia -también demostrada en dicho estudio- de que en Chile el traspaso de cambios en la tasa interbancaria a las tasas de colocación es simétrico -es decir, que no es distinto cuando la tasa interbancaria sube que cuando ésta baja-, permite concluir que dicha simetría revela que no existe poder de mercado en el sistema financiero, lo que disminuye aún más la probabilidad de la existencia de un acuerdo entre los bancos en esta materia.

Undécimo: Que, por otra parte, la información agregada en autos no permite distinguir entre las tasas que se cobran a los pequeños clientes y las grandes empresas, segmento este último donde existe mayor competencia, la que proviene principalmente de la posibilidad que las empresas tienen de endeudarse en el exterior o directamente a través de la emisión de bonos.

Duodécimo: Que finalmente, y siempre en relación con la primera imputación de la denunciante, es preciso tener presente que, si bien el sector analizado aumentó considerablemente su rentabilidad entre los años 1998 y 2003, período considerado en el análisis de la FNE, dicho aumento corresponde a una recuperación de la industria a los valores observados a principios de la década de

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

los noventa. En efecto, la rentabilidad media anual, que fue de 17,52% entre 1990 y 1997, cayó a 11,21% entre los años 1998 y 2000, y en el período 2001–2004 alcanzó un valor de 16,37%. Dichas variaciones de rentabilidad, por consiguiente, no constituyen por sí solas antecedente suficiente para presumir, ni menos para acreditar, la existencia de un acuerdo como el denunciado en autos.

Décimo tercero: Que en relación con la segunda imputación efectuada por la denunciante, a que se ha hecho referencia en el considerando tercero de esta sentencia, este Tribunal estima que, si bien las normas que ha dictado la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en orden a mantener la transparencia e información de las tasas que se cobran a los consumidores, facilitan en principio la debida información con que debe contar el público para contratar con el sistema financiero, sería recomendable sin embargo que dicho organismo diseñe mecanismos para informar al potencial prestatario sobre cuáles son todas y cada una de las variables a comparar al momento de decidir en qué institución financiera contratar su crédito, más allá de la mera tasa de interés.

Décimo cuarto: Que todas las consideraciones anteriores llevan a este Tribunal, como se ha indicado, a rechazar la denuncia de autos, atendido que la evidencia reunida no ha sido suficiente para acreditar ninguna de las conductas imputadas a la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras.

Y visto además lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3° y 26 del Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 211, publicado en el Diario Oficial el 7 de marzo de 2005, y en el Auto Acordado N° 2, de fecha 19 de mayo de 2004, de este Tribunal, se resuelve:

No hacer lugar a la denuncia de fs. 3 de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, Conadecus, en contra de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras A. G.

REPUBLICA DE CHILE
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Se previene que los Ministros Sra. Andrea Butelmann Peisajoff y Sr. Pablo Serra Banfi, no obstante concurrir al acuerdo, estiman que, tal como señala el informe de la FNE de autos, el control por parte de los mayores bancos de determinadas sociedades de apoyo al giro podría constituirse en una barrera a la entrada al ingreso de nuevas instituciones a la industria. Lo anterior, sumado a la evidencia internacional existente, en el sentido que la existencia de barreras a la entrada en el sistema financiero reduce la velocidad con que los cambios en la tasa de interés de mercado se trasladan a las tasas que pagan los usuarios, hace recomendable sugerir a la FNE vigilar que los cobros de servicios prestados por dichas sociedades correspondan a condiciones objetivas, competitivas y no discriminatorias.

Notifíquese y archívese, en su oportunidad

Rol C N° 09-04

Pronunciada por los Ministros Sr. Eduardo Jara Miranda, Presidente, Sra. Andrea Butelmann Peisajoff, Sr. Radoslav Depolo Razmilic, Sr. Pablo Serra Banfi y Sra. Blanca Palumbo Ossa. Autoriza, Jaime Barahona Urzúa, Secretario Abogado.