

AUMENTO EN LOS UMBRALES DE NOTIFICACIÓN EN BASE A EVIDENCIA COMPARADA: UNA ALTERNATIVA PARA ENFOCAR LOS RECURSOS DE LA FNE Y AGILIZAR LAS TRANSACCIONES

Andrés Osorio y Aurora Acevedo

Aumento en los umbrales de notificación en base a evidencia comparada: una alternativa para enfocar los recursos de la FNE y agilizar las transacciones

Marzo 2023



Andrés Osorio

Ingeniero Comercial con mención en Economía y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master in Public Administration, Columbia University. Actualmente es Socio en Econsult Capital.



Aurora Acevedo

Ingeniero Comercial con mención en Economía y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Libre Competencia, Universidad Adolfo Ibáñez. Actualmente es Analista Económico en Econsult Capital.

Resumen: La notificación de operaciones de concentración ante la Fiscalía Nacional Económica es obligatoria sólo si las empresas involucradas superan ciertos umbrales de ventas, tanto a nivel individual como conjunto. Replicar la metodología de la FNE para ajustar los umbrales permite concluir que un aumento del umbral de ventas anuales individuales y conjuntos de las empresas involucradas desde UF 450.000 hasta UF 504.000 y desde UF 2.500.000 hasta UF 3.170.000, respectivamente, se encuentra en el límite superior del intervalo de confianza determinado por la relación internacional entre el PIB y los umbrales de ventas. Dado que, de todos modos, la FNE tiene la facultad de investigar aquellas operaciones que no superen los umbrales, un aumento en dichos valores no aumentaría el riesgo de no poder analizar operaciones que puedan generar efectos en la intensidad competitiva. Por último, es importante realizar el análisis considerando los dos criterios objetivos seleccionados por la FNE: las ventas de las operaciones problemáticas –ejercicio que solamente puede ser realizado por la FNE– y el intervalo de confianza obtenido de la relación internacional entre el PIB y los umbrales.

Así, la actualización del cálculo de los umbrales de venta es un camino para enfocar los recursos de la FNE en el análisis de aquellas operaciones que efectivamente podrían tener potenciales efectos competitivos y, a la vez, permitiría agilizar los tiempos de aquellas transacciones que no tienen un impacto competitivo en los mercados involucrados.

I. INTRODUCCIÓN

El control de operaciones de concentración es el mecanismo utilizado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) para analizar aquellas fusiones o adquisiciones de empresas que, dado el tamaño de los actores involucrados, podrían tener un efecto en la intensidad competitiva en los mercados. El control obligatorio de fusiones fue establecido en la reforma de 2016 del Decreto Ley N° 211. Desde entonces, la FNE ha analizado más de 210 operaciones: de ellas, aprobó de forma pura y simple un 90%, aprobó con medidas de mitigación un 8% y prohibió un 2%.

Cabe destacar que la notificación de operaciones de concentración es obligatoria sólo si las empresas superan ciertos umbrales de ventas, cuyos montos fueron determinados por la FNE en noviembre de 2016 y actualizados, por primera vez, el año 2019. En efecto, la Ley N°20.945, que incorporó el sistema de control obligatorio de operaciones de concentración, estableció que los umbrales debían ser establecidos y ajustados mediante resolución dictada por el Fiscal Nacional Económico.

Actualmente, se deben notificar obligatoriamente las operaciones que cumplan las siguientes condiciones copulativas, es decir, se deben cumplir ambas condiciones a la vez:

- (i) Las ventas conjuntas en Chile de las partes involucradas en la transacción superan los UF 2.500.000 anuales durante el año calendario anterior a la notificación.
- (ii) Las ventas individuales en Chile de las partes involucradas en la transacción superan los UF 450.000 anuales durante el año calendario anterior a la notificación.

En el “[Informe de Ajuste de Umbrales de Notificación de Operaciones de Concentración](#)” de la FNE, publicado en marzo de 2019, se sugirió ajustar periódicamente los umbrales de venta para notificar las operaciones de concentración. En dicho documento, la FNE recomendó ajustar los umbrales de notificación año a año según la variación anual del PIB real de Chile, publicado por el Banco Central. Sin embargo, los umbrales de venta se han mantenido constante en los últimos cuatro años, a pesar de que el PIB real de Chile ha mostrado un crecimiento desde 189.435 miles de millones de pesos¹ a 205.905 miles de millones de pesos², lo que lleva a un aumento de 8,7%³ entre los años 2018 —último año base para calcular los umbrales— y 2022.

En la práctica, tanto a nivel nacional como internacional, se ha utilizado el PIB como un indicador base para establecer y actualizar los umbrales de notificación en cada jurisdicción. En términos generales, mientras mayor es el tamaño de la empresa, relativo al tamaño de la economía, mayor serían los potenciales efectos competitivos de una operación de concentración.

En este documento se realizó una revisión respecto al (i) valor de los umbrales fijados por distintos países —que cuentan con un mecanismo similar al chileno— para notificar las operaciones de concentración, y (ii) un análisis detallado respecto a la determinación de dichos valores en Chile. Luego de esto, se actualizaron los cálculos de la FNE en base a la última información disponible, para determinar los valores máximos que, dada la experiencia internacional, podrían tener los umbrales de venta conjuntos e individuales en Chile.

II. ANÁLISIS GENERAL RESPECTO A LA NOTIFICACIÓN OBLIGATORIA DE OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN

Considerando que la notificación obligatoria de operaciones de concentración tiene beneficios y costos sociales involucrados, existe un número óptimo de operaciones que deberían ser revisadas por las autoridades de libre competencia. Por un lado, el control obligatorio permite (i) prevenir potenciales daños de operaciones que reducen la intensidad competitiva en el mercado, y (ii) aumentar la certidumbre de que la operación no será analizada ni se exigirán medidas de mitigación *ex-post*. Sin embargo, también genera costos, tales como (i) el costo fiscal por los recursos involucrados en el control de una operación, (ii) los costos para las partes por el tiempo transcurrido entre la notificación y la resolución final, junto con la preparación de la documentación que estas deben presentar y (iii) el costo a los consumidores por el retraso en la implementación de una transacción que podría ser beneficiosa para la sociedad.

1 Fuente: Base de Datos Estadísticos del Banco Central de Chile.

2 Para la estimación del PIB 2022 se supone una tasa de crecimiento de 2,73% respecto al PIB 2021, en base al crecimiento de los IMACEC del año 2022.

3 Los resultados de esta investigación fueron estimados en base al crecimiento preliminar del IMACEC 2022, dado que —a la fecha de su realización— aún no se han publicado las cuentas nacionales preliminares de 2022.

Dado esto, la elección del umbral para notificar operaciones debe balancear la necesidad de revisar las transacciones que tengan el potencial de afectar la competencia, con los costos que este procedimiento le genera al Estado y las partes involucradas. En otras palabras, tal como señala el [estudio](#) de revisión de umbrales publicado por la autoridad de competencia sueca (2006), los umbrales deben minimizar la suma de los costos de error. Los costos de error incluyen, por un lado, los costos de notificar y revisar una operación que finalmente resulta no tener efectos perjudiciales para la competencia y, por otro lado, los costos de que se materialicen transacciones anticompetitivas que no cumplieran los requisitos de notificación obligatoria⁴.

Sin embargo, hay una gran variedad de sistemas y requisitos para notificar las operaciones de concentración a nivel mundial. De acuerdo con la OCDE, existen 135 jurisdicciones que tienen leyes o regulaciones relacionadas al control de fusiones⁵. En el 94% de los casos⁶, los umbrales para notificar la operación se encuentran relacionados con las ventas de las partes involucradas, el 28% tiene umbrales relacionados a activos, el 22% relacionados a participación de mercado y el 9% al valor de la transacción⁷. Cabe destacar que, los dos primeros criterios (ventas y activos) son los preferidos por la International Competition Network (ICN), dado que son objetivamente cuantificables, tienen un nexo geográfico local, con bajos costos –por ejemplo, ya que son parámetros objetivos para notificar la operación y fáciles de determinar– y generan baja incertidumbre para los involucrados⁸.

Si bien en el 85% de los casos⁹ revisados por la OCDE, el sistema de control de operaciones de concentración es obligatorio y debe efectuarse previo a la materialización de la fusión, también existen países donde la notificación es voluntaria, como en Australia y Nueva Zelanda. A pesar del carácter voluntario, en ambas jurisdicciones se recomienda notificar las transacciones que puedan tener un impacto negativo si se cumplen ciertas condiciones (relacionadas a la participación de mercado ex-post de las partes involucradas). Si, por el contrario, la operación no es notificada, la autoridad de competencia tiene la facultad de investigar y prohibir la transacción ex-post.

Incluso en Latinoamérica existen diferentes criterios para notificar obligatoriamente las operaciones de concentración: en Chile se deben cumplir copulativamente los umbrales de ventas conjuntas e individuales; en Colombia se debe cumplir un umbral de ventas conjuntas o un umbral de activos conjuntos; en México se debe superar uno de tres umbrales, relacionados a activos y ventas; en Perú se deben cumplir copulativamente umbrales relacionados a ventas o valor de los activos; en Uruguay hay un único umbral de ventas conjuntas; entre otros.

En definitiva, existe una amplia variedad respecto al valor de los umbrales y el parámetro utilizado para notificar obligatoriamente las operaciones de concentración. Sin embargo, la gran mayoría de las jurisdicciones analizadas por la OCDE tiene un sistema obligatorio de notificación previo a la fusión, generalmente con umbrales relacionados a las ventas. Además, suelen contar con procesos de evaluación en más de una fase, para analizar en detalle aquellas operaciones que parezcan ser más complejas.

4 ICN, *Setting Notification Threshold for Merger Review* (abril 2008), 4, https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/MWG_SettingMergerNotificationThresholds.pdf.

5 OCDE, *OECD Competition Trends 2021, Volume II. Global Merger Control* (2021), <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-trends-2021-vol2.pdf>.

6 De un total de 54 jurisdicciones analizadas por la OCDE.

7 La suma es superior a 100% dado que en algunos países se debe cumplir más de un tipo de umbral, tal como en los casos de Israel, Portugal, EE.UU., entre otros países.

8 OCDE, *Local Nexus and Jurisdictional Threshold in Merger Control*, (2016), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/M\(2016\)1/ANN3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/M(2016)1/ANN3/FINAL/en/pdf).

9 En 46 de 54 jurisdicciones el sistema es obligatorio y previo a la materialización de la operación de concentración.

III. ANTECEDENTES RESPECTO A LA NOTIFICACIÓN OBLIGATORIA DE OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN EN CHILE Y UMBRALES DE VENTA

Antes de 2016, el Decreto Ley N° 211 no tenía una mención explícita respecto al control de operaciones de concentración. Por lo tanto, la revisión tenía un carácter voluntario, con altos grados de incertidumbre en relación con la necesidad de revisar las operaciones que se buscaban materializar, el procedimiento a seguir y la autoridad a la que acudir. En la práctica, las partes involucradas podían presentar una consulta ante el [Tribunal de Defensa de la Libre Competencia \(TDLC\)](#), o bien, la FNE o terceros interesados podían presentar una acción contenciosa o no contenciosa —en contra de una operación de concentración— ante el TDLC. A su vez, la FNE también revisaba de oficio una serie de operaciones, sin someterlas al conocimiento del TDLC.

Sin embargo, la Ley N° 20.945 actualizó el contenido del Decreto Ley N° 211 y, estableció, entre otros elementos¹⁰, que toda operación de concentración que supere ciertos umbrales de ventas debe ser notificada ante la FNE, de forma obligatoria. El establecimiento del valor de los umbrales quedó a nivel normativo de decreto, debiendo fijar sus valores hasta 90 días luego de la publicación de la ley.

Esta modificación se basó, entre otros elementos, en el diagnóstico entregado por la OCDE en su publicación "[Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile](#)"¹¹, donde recomendó aplicar: "el establecimiento en ley de un régimen de control de concentraciones; la delimitación del ámbito de control de las operaciones de concentración mediante la definición de concentración, la selección de un mecanismo de notificación de operaciones de concentración y la determinación de umbrales de notificación; el establecimiento de un procedimiento de análisis de las operaciones de concentración transparente, eficaz y oportuno, y de las facultades de análisis que debieran corresponderle a la FNE y/o al TDLC; la provisión de estándares sustantivos y consistentes para evaluar el impacto de las operaciones de concentración en la competencia; la incorporación de herramientas de aplicación y sanción, que hagan efectivas las reglas de control de concentraciones"¹².

De esta manera, los valores de los umbrales de venta fueron fijados por la FNE en noviembre de 2016, mediante la Resolución Exenta N° 667. En efecto, la FNE estableció los siguientes umbrales de venta copulativos para notificar obligatoriamente las operaciones de concentración en Chile:

- (i) Las ventas conjuntas en Chile de las partes involucradas en la transacción superan los UF 1.800.000 anuales durante el año calendario anterior a la notificación.
- (ii) Las ventas individuales en Chile de las partes involucradas en la transacción superan los UF 290.000 anuales durante el año calendario anterior a la notificación.

La determinación de los umbrales de notificación se basó en una estimación de la relación entre el nivel relativo del PIB y los umbrales de ventas de países con modelos de notificación similares al régimen

10 El 30 de agosto del año 2016 entró en vigor en Chile la ley N°20.945 que modificó el Decreto Ley N°211, el cual contiene los principales lineamientos del sistema de defensa de la libre competencia en Chile. En dicha ley se incluyeron una serie de elementos al sistema de libre competencia chileno, entre los cuales es posible destacar: aumento de las multas por colusión, fortalecimiento de la delación compensada, criminalización de la colusión y el control preventivo y obligatorio de operaciones de concentración que cumplieran con ciertos requisitos relacionados a los volúmenes de venta de las empresas involucradas en la operación.

11 OCDE, *Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile* (2014), https://www.oecd.org/daf/competition/Chile%20merger%20control_ESP_nov14.pdf

12 OCDE, *Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile* (2014).

chileno. Así, en un documento técnico¹³ elaborado para la FNE, cuyo objetivo era la determinación de los umbrales de notificación, se seleccionaron, en primer lugar, aquellos países que tuviesen como requisito copulativo el cumplimiento de umbrales de ventas conjuntas e individuales¹⁴. Luego, se excluyeron de la muestra a aquellos países que, cumpliendo dicho requisito, tuviesen un PIB muy diferente al de Chile¹⁵. Por último, también se excluyeron aquellos países que no han ajustado sus umbrales, y, por lo tanto, existe una mayor probabilidad de error en el valor¹⁶.

De esta forma, los umbrales en Chile fueron establecidos tomando la relación entre (i) el PIB y el umbral de ventas conjuntas, y (ii) el PIB y el umbral de ventas individuales. Para esto, se consideraron 14 países: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Islandia, Letonia, Noruega, Portugal, República Checa, Serbia, Suecia y Turquía.

En efecto, a nivel internacional, se recomienda que las autoridades de competencia revisen periódicamente los umbrales para notificar las operaciones de concentración. Esto se debe a que los umbrales coherentes con las características de cada jurisdicción permiten que las transacciones se agilicen y la autoridad de competencia pueda enfocar los recursos en aquellas operaciones que tengan mayor probabilidad de generar efectos en la competencia en los mercados involucrados. Por ejemplo, en EE.UU., la Federal Trade Commission (FTC) actualiza anualmente los umbrales de pre-notificación de operaciones y aquellos relacionados al *interlocking*¹⁷, en base al crecimiento del PIB nacional: en términos nominales, los valores se han más que duplicado durante los últimos 18 años.

En marzo de 2019, siguiendo las prácticas internacionales, la FNE actualizó los umbrales: aumentó el umbral de ventas individuales a 450.000 UF y el de ventas conjuntas a 2.500.000 UF. En el informe económico preparado para el ajuste de umbrales, la FNE se basó en dos criterios objetivos para proponer el alza en los umbrales:

- (i) **La experiencia de la FNE y un análisis ex-post de las operaciones más problemáticas desde el punto de vista de libre competencia.** Entre junio de 2017 y enero de 2019, de un total de 69 operaciones de concentración, la FNE detectó la existencia de 12 operaciones problemáticas desde el punto de vista de libre competencia, correspondientes a aquellas operaciones que pasaron a Fase II¹⁸, a las que fueron aprobadas en Fase I con mitigaciones¹⁹ o las que fueron prohibidas²⁰. De este grupo de operaciones, el 75% superó el doble de los umbrales exigidos para notificar las transacciones, es decir, UF 1.000.000 en ventas individuales y UF 5.000.000 en ventas conjuntas.

13 Coloma, F, *Fijación de Umbrales de Notificación de Operaciones de Concentración en Chile* (2016), https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/umbrales_operaciones_concentracion.pdf

14 Pueden existir a su vez otros requisitos en esos países.

15 Este es el caso de China, Groenlandia e Islas Feroe.

16 Dado este requisito, se excluyó a Suiza e Israel de la muestra.

17 En el caso de EE.UU., es cuando una o más empresas competidoras tienen en común uno o más miembros de sus respectivos directorios.

18 Estas corresponden a las operaciones: Essilor International - Luxottica Group; CDF - Turner y Neltume - Belfi - Terminal Puerto Arica.

19 Estos corresponden a las operaciones: Dow Chemical - Dupont; AT&T - Time Warner; Atlantia - Abertis; Bayer - Monsanto; Aza - Matco Cables - Otros; Atlantia - Abertis (ACS - HOCHTIEF) y Linde - Praxair.

20 Estos corresponden a las operaciones: Ideal - Nutrabien y Servipag - Santander.

- (ii) **La relación entre el PIB y los umbrales de ventas en cada jurisdicción.** A continuación, la FNE replicó las regresiones que relacionan el PIB de cada país y el umbral de venta conjunto e individual. En este caso, los nuevos umbrales sugeridos superaban levemente el límite superior del intervalo de confianza de las ventas conjuntas (no así con las ventas individuales).

Por último, recientemente, la FNE ha aplicado algunos cambios respecto al sistema de notificación de operaciones de concentración, pero sin modificar el valor de los umbrales. De hecho, en el año 2021, la FNE publicó los siguientes documentos relacionados a la notificación de operaciones de concentración:

- (i) La publicación del Instructivo de Pre-Notificación, que formalizó el proceso voluntario y previo a la notificación de la operación de concentración. A través de este instructivo, las empresas pueden realizar consultas a la FNE previo a la notificación, con el objetivo de evitar errores u omisiones.
- (ii) La publicación de la nueva [“Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontal”](#), que recopila la experiencia de la FNE en sus primeros años de aplicación del régimen de control obligatorio de operaciones de concentración, y actualiza la última Guía del año 2012. Esta versión, bastante más extensa que su edición anterior, incluye un capítulo especial dedicado al análisis de operaciones de plataformas y mercados digitales, así como también los criterios para establecer la defensa de empresa en crisis.
- (iii) Un nuevo formulario de notificación de operaciones de concentración, con menores exigencias que las versiones anteriores e incluyendo una notificación con menor documentación para aquellas operaciones de concentración que no tienen traslape en las actividades de las partes involucradas.

Más allá de los cambios mencionados previamente, la FNE no ha revisado el valor de los umbrales para notificar las operaciones de concentración en los últimos 4 años, hecho que será analizado en los siguientes capítulos del documento.

IV. METODOLOGÍA Y MUESTRA UTILIZADA PARA EL CÁLCULO DE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS UMBRALES DE NOTIFICACIÓN EN CHILE

En este documento se replica la metodología utilizada por la FNE en los dos informes anteriores, para establecer y ajustar los valores de los umbrales de notificación, en 2016 y 2019 respectivamente. Cabe destacar que, en el Informe de Ajuste de Umbrales publicado en marzo de 2019, la FNE también consideró el valor de las ventas de aquellas operaciones que habían sido calificadas como problemáticas (es decir, que fueron aprobadas en Fase II, aprobadas con mitigaciones o prohibidas). Sin embargo, en la práctica, no es posible actualizar el análisis respecto a las operaciones problemáticas, dado que esta información no se encuentra públicamente disponible.

La información disponible sí permite actualizar la relación internacional entre el PIB y los umbrales de venta, aplicando la misma metodología utilizada por la FNE (ambos en términos nominales). En la práctica, tanto a nivel nacional como internacional, se ha utilizado el PIB como un indicador base para establecer los umbrales de notificación en cada jurisdicción. Así, es posible replicar el cálculo que hizo la FNE en el 2019, pero para el año 2022, utilizando:

- (i) La misma selección de países que el Informe Técnico de la FNE²¹;
- (ii) La estimación del PIB nominal de todos los países²² para el año 2022 en US\$, obtenido del Fondo Monetario Internacional;
- (iii) Los tipos de cambio nominal promedio del 2022, extraídos del Banco Central (misma fuente que la FNE);
- (iv) Los umbrales de venta conjuntos e individuales de cada país.

Al respecto, la Tabla 1 presenta el listado de países y sus respectivos códigos de abreviación, para poder ubicarlos en las Figuras 1 y 2.

Tabla 1. Listado de países presentes en el análisis

País	Código
Bélgica	BEL
Bulgaria	BGR
Dinamarca	DNK
Eslovaquia	SVK
España	ESP
Estonia	EST
Islandia	ISL
Letonia	LVA
Noruega	NOR
Portugal	PRT
República Checa	CZE
Serbia	SRB
Suecia	SWE

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, la metodología considera los siguientes pasos:

- (i) Realizar una regresión econométrica para determinar la relación entre el nivel del PIB nominal del 2022 (variable independiente) y el umbral de ventas conjuntas de cada país, vigentes para ese mismo año (variable dependiente).
- (ii) Realizar una regresión econométrica para determinar la relación entre el nivel del PIB nominal del 2022 y el umbral de ventas individuales de cada país (vigentes para ese mismo año).
- (iii) A partir de los resultados de las regresiones anteriores, elaborar los intervalos de confianza (al 95%

21 Solamente se excluyó el caso de Turquía, pues la depreciación nominal acumulada de 243% ocurrida en la lira turca entre los valores promedios de los años 2018 y 2022 afecta significativamente al valor nominal en US\$ de los umbrales.

22 Chile y los 14 países mencionados anteriormente (excepto Turquía).

de confianza) entre los cuales se pueden ubicar los umbrales de venta, según corresponda (venta individual o conjunta).

- (iv) Estimar el valor de los umbrales de venta en Chile (individual y conjunta) actualizados al 2022, basándose en el crecimiento exhibido por el PIB real de Chile entre los años 2018 y 2022. Luego, determinar si dichos valores se encuentran dentro de los intervalos de confianza calculados en el punto (iii).
- (v) En base al PIB 2022 de Chile, y a los intervalos de confianza construidos a partir de las regresiones anteriores (puntos (i), (ii) y (iii)), estimar el nivel máximo que podrían tener los umbrales de venta en Chile, según corresponda (venta individual o conjunta).

V. RESULTADOS DE LA ACTUALIZACIÓN

Como se mencionó anteriormente, en el Informe de Ajuste de Umbrales de Notificación de Operaciones de Concentración de la FNE, publicado en marzo de 2019, se sugirió ajustar periódicamente los umbrales de venta para notificar operaciones de concentración. En dicho documento, la FNE recomendó ajustar los umbrales de notificación año a año según la variación anual del PIB real de Chile, publicado por el Banco Central. Sin embargo, los umbrales de venta se han mantenido constante en los últimos cuatro años, a pesar de que el PIB de Chile ha mostrado un crecimiento real de 8,7% entre los años 2018 —último año base para calcular los umbrales— y 2022.

De ajustarse los umbrales según la variación del PIB real de 8,7% —siguiendo la recomendación de la FNE—, los valores ascenderían a 2.717.000 UF y 489.000 UF en ventas conjuntas e individuales, respectivamente —valores que se muestran en las Figuras 1 y 2 y se encuentran indicados con el punto “CHILE – 2022”—. Cabe destacar que, actualmente, estos umbrales están fijados en UF 2.500.000 y UF 450.000, respectivamente.

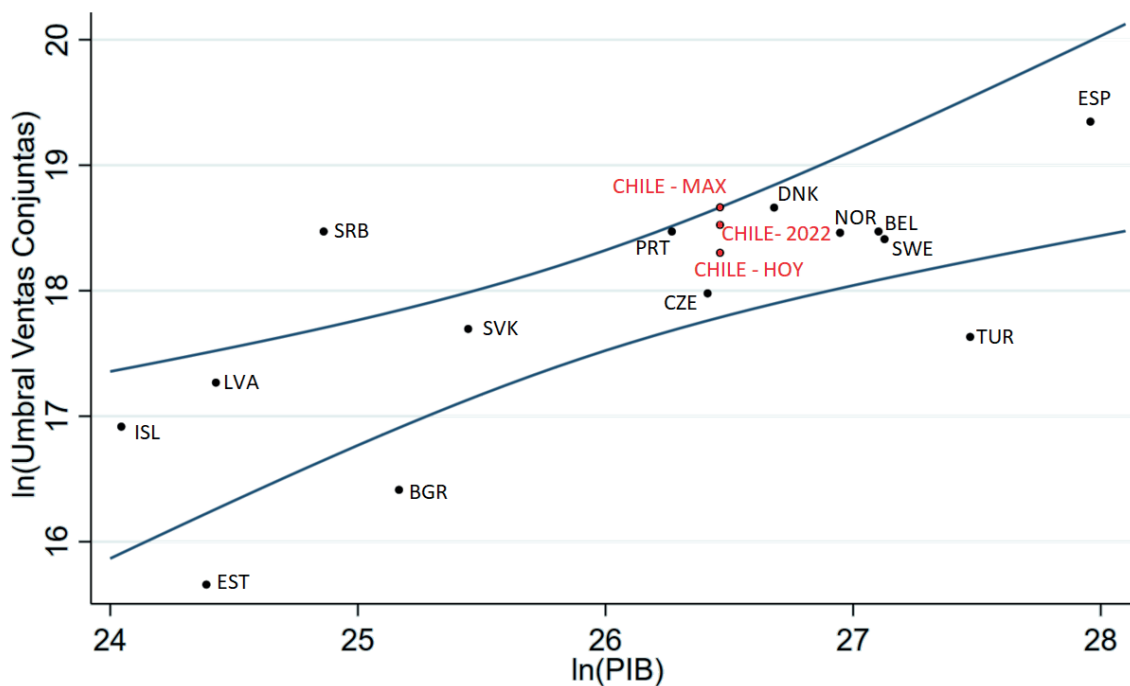
La Figura 1 ilustra la relación existente entre el PIB de 2022 de cada país (en logaritmo) y el umbral de ventas conjuntas de cada país (en logaritmo) vigentes para ese mismo año. Se observa que los umbrales de Chile vigentes en la actualidad (CHILE – HOY) se mantienen dentro de las bandas establecidas por el intervalo de confianza. Además, es posible concluir que, en caso de aumentar los umbrales de venta en un 8,7%, el valor para el umbral de ventas conjuntas (CHILE – 2022) aún se encontraría dentro de los intervalos estimados.

Por su parte, la Figura 2 ilustra la relación existente entre el PIB de 2022 de cada país (en logaritmo) y el umbral de ventas individual de cada país (en logaritmo) vigentes para ese mismo año. Es claro que los umbrales de Chile vigentes en la actualidad (CHILE – HOY) se mantienen dentro de las bandas establecidas por el intervalo de confianza. Además, es posible concluir que, en caso de aumentar los umbrales de venta en un 8,7%, el valor para el umbral de ventas individual (CHILE – 2022) aún se encontraría dentro de los intervalos estimados.

Más aún, a partir de los intervalos de confianza, es posible determinar que, dado el PIB de Chile del año 2022, el umbral de ventas conjuntas e individuales podría aumentar hasta UF 3.170.000 y UF 504.000, respectivamente, sin salir de los intervalos de confianza estimados a partir de las regresiones. En otras palabras, los umbrales de venta máximos, dado los intervalos de confianza, serían de UF 3.170.000 y UF 504.000 para las ventas conjuntas e individuales, respectivamente.

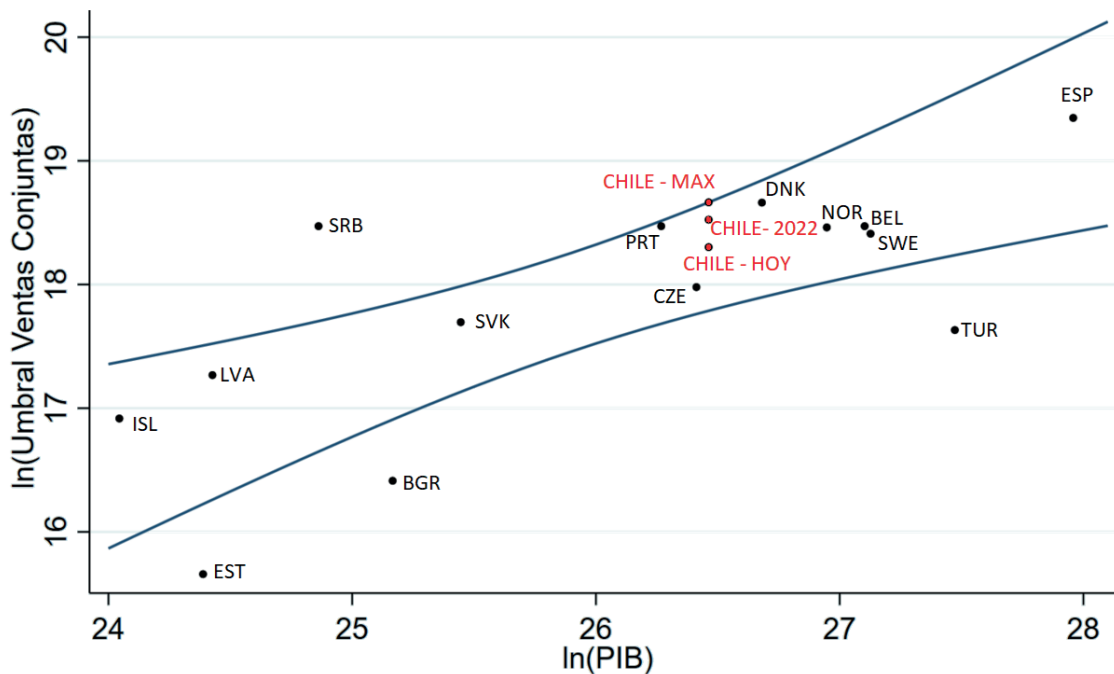
A pesar de lo anterior, la FNE ajustó los umbrales en un nivel superior que aquel determinado por el intervalo de confianza, considerando las ventas de aquellas operaciones que se consideraron problemáticas desde el punto de vista de la libre competencia. En otras palabras, es importante realizar el análisis considerando los dos criterios objetivos seleccionados por la FNE: las ventas de las operaciones problemáticas y la relación internacional entre el PIB y los umbrales.

Figura 1. Relación entre umbrales de ventas conjuntas y PIB



Fuente: Econsult en base a FNE, FMI y Banco Central. Nota: CHILE – HOY corresponde al valor actual del umbral, CHILE – 2022 corresponde al valor del umbral actualizado con el PIB 2022 y CHILE – MAX corresponde al valor máximo para Chile, de acuerdo con el intervalo de confianza.

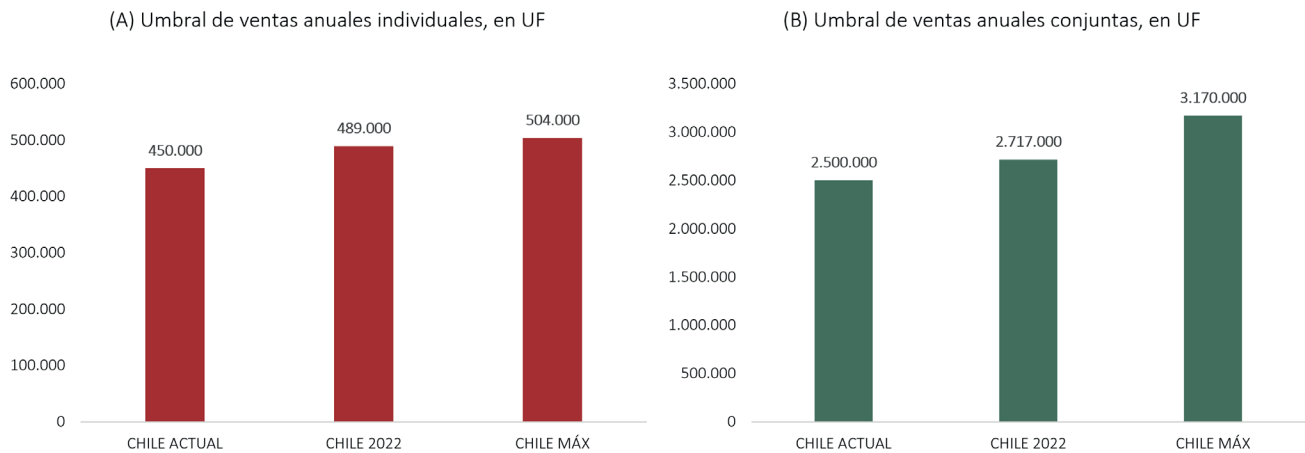
Figura 2. Relación entre umbrales de ventas individuales y PIB



Fuente: Econsult en base a FNE, FMI y Banco Central.

La Figura 3 muestra gráficamente los valores de los umbrales de notificación en ventas anuales en UF vigentes en la actualidad (CHILE – HOY), los valores de los umbrales si se ajustan por el crecimiento real del PIB entre 2018 y 2022 (CHILE – 2022) y el valor máximo del umbral dentro del intervalo de confianza, para un nivel dado de PIB (CHILE – MÁX).

Figura 3. Umbrales de ventas para notificación obligatoria en Chile



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, ajustar los umbrales de venta debería liberar a la FNE de analizar aquellas operaciones de concentración que no tienen la aptitud de reducir sustancialmente la competencia. De esta manera, permitiría que dicha institución enfoque sus recursos en aquellas operaciones más problemáticas desde el punto de vista de la libre competencia que, de hecho, han ido en aumento recientemente. Por ejemplo, el número de operaciones que han pasado a Fase II aumentó desde 6 transacciones en el periodo 2017-2019, a 9 transacciones en los último tres años, es decir, un aumento del 50%. Por otro lado, esto toma aún más relevancia al considerar que, desde la adopción del sistema obligatorio de control, el 90% de las operaciones han sido aprobadas en forma pura y simple, pero con el consecuente tiempo dedicado a analizar cada operación y documentación involucrada.

Es importante destacar que un aumento en los umbrales de ventas no implica que la FNE no pueda investigar las operaciones de concentración que no superen dichos umbrales. En particular, el artículo 48 inciso noveno del Decreto Ley N° 211 autoriza a la FNE a investigar operaciones ya concretadas, dentro del plazo máximo de un año, contado desde el perfeccionamiento de la operación. En efecto, la FNE puede utilizar esta facultad en aquellas operaciones en las que: (i) se incumple el deber de notificar la operación (conocido también como *"failure to notify"*) o bien, (ii) aún sin superar los umbrales de venta, la FNE estima que la operación podría entorpecer la libre competencia y, en este caso, solicitar medidas al TDLC.

En la actualidad, existen al menos tres casos²³ de revisiones ex-post por parte de la autoridad de competencia chilena, aunque ninguno con la aplicación de una multa o la imposición de remedios ex-post. Por el contrario, a nivel internacional sí existen antecedentes. Por ejemplo, en el Reino Unido, la autoridad de competencia decidió revertir ex-post una operación de concentración²⁴ ya materializada.

23 Algunas de dichas operaciones corresponden a Navimag Ferries – Navieras G&T (2019); Equifax y SIISA (2020) y Carozzi – Helados Unilever (2022). Respecto al primer caso, el TDLC aprobó la conciliación alcanzada por la FNE y Navimag. Respecto al tercer caso, la FNE archivó la investigación, dado que las ventas estaban bajo los umbrales de notificación.

24 La CMA (la autoridad de competencia inglesa) ordenó revertir la compra de Holchem por parte de Ecolab, ambas empresas de químicos para higiene industrial en Reino Unido. [Link](#) al caso.

Por último, un mayor valor de los umbrales de notificación en aquellas jurisdicciones con la facultad de revisar las operaciones ex-post —en caso de no superar los umbrales— se encuentra alineado con los señalado por la ICN (2008)²⁵. En particular, aquellas jurisdicciones pueden imponer umbrales más altos sin correr el riesgo de que la notificación no pueda ser analizada posteriormente²⁶, enfocando de mejor manera los recursos de las autoridades.

VI. CONCLUSIONES

En conclusión, al replicar la metodología de la FNE para el cálculo y ajuste de los umbrales de venta, con datos actualizados a 2022, se muestra que, en caso de seguir la recomendación del último informe de la FNE sobre los ajustes a los umbrales, éstos deberían ascender a valores de 2.717.000 UF para el umbral de ventas conjuntas y 489.000 UF para el umbral de ventas individuales, los que se encontrarían dentro del rango establecido para la muestra de países comparables.

Más aún, los resultados de esta actualización permiten concluir que, si los umbrales de venta conjunta e individual aumentaran hasta UF 3.170.000 y UF 504.000, respectivamente, estos se ubicarían en el límite superior del intervalo de confianza, determinado por la relación internacional entre el PIB y los umbrales de ventas.

Si bien es necesario tener los datos oficiales de PIB de 2022 y analizar las ventas de las empresas involucradas en aquellas operaciones que han requerido un análisis más profundo por parte de la FNE, actualizar el cálculo de los umbrales de venta para notificar operaciones de concentración trae múltiples beneficios, tanto para las autoridades de competencia, como para los agentes económicos y la sociedad en general.

En efecto, actualizar periódicamente los umbrales de venta estaría alineado con las mejores prácticas adoptadas a nivel internacional, y con las recomendaciones indicadas en los informes de la OCDE²⁷ y la FNE. Así, ajustar los umbrales a la realidad económica del país permitiría optimizar el uso de los recursos de la FNE, enfocándolos en aquellas transacciones con mayor potencial de afectar la intensidad competitiva en los mercados. A la vez, permitiría agilizar el perfeccionamiento de aquellas operaciones que no tienen un impacto competitivo en los mercados.

25 ICN, *Setting Notification Threshold for Merger Review* (abril 2008).

26 ICN. *Setting Notification Threshold for Merger Review* (abril 2008), 6.

27 OCDE, *Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile* (2014).



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Andrés Osorio y Aurora Acevedo, "Aumento en los umbrales de notificación en base a evidencia comparada: una alternativa para enfocar los recursos de la FNE y agilizar las transacciones", *Investigaciones CeCo* (marzo, 2023),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile