

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)25

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

01-Apr-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2017)25
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA
Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

-- Contribución de Brazil --

4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Brazil (CADE) PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03411822

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

-- CONTRIBUCIÓN DE BRASIL (CADE) --

1. El sistema bancario brasileño¹

1. El mercado bancario brasileño ha estado atravesando ciertos cambios en los últimos años. De 2007 a 2016, numerosas fusiones y adquisiciones han modificado la estructura del sector en el país, lo que ha incrementado aún más su grado de concentración.

2. En 2007, el Grupo Santander absorbió ABN Amro, que había adquirido Banco Real en 1998. CADE analizó esta operación y la aprobó sin restricciones el 12 de diciembre de 2007.² El Comisario de Informes, Abraham Sicsú, reconoció en su voto que el número de instituciones financieras no había dejado de caer desde 1994 por las privatizaciones de bancos públicos, la entrada en el mercado de bancos extranjeros y la reorganización de instituciones financieras. Sin embargo, el Comisario de Informes concluyó que, a pesar de este contexto, la concentración no era tan elevada en el país.

3. El año siguiente tuvo lugar la fusión entre Itaú y Unibanco, dos de las instituciones financieras más importantes del país. La operación fue aprobada sin restricciones el 18 de agosto de 2008.

4. En 2009, los dos bancos públicos más grandes de Brasil procedieron a la compra de entidades de menor tamaño. Banco do Brasil compró el 50% del capital social de Banco Votorantim.³ Caixa Econômica Federal adquirió el 49% de las acciones con derecho de voto de PanAmericano⁴ y fue adquirida por BTG

¹ Esta contribución escrita ha sido preparada por Marcelo Nunes de Oliveira, Responsable de la División de Fusiones y Defensa de la Competencia 2 de la Superintendencia General de CADE. La traducción fue realizada por Raissa Guerreiro Bonfim y Fábio Lopes de Sousa. Si desea más información o alguna aclaración, póngase en contacto con marcelo.oliveira@cade.gov.br o international@cade.gov.br.

² Expediente de fusión n.º 08012.010081/2007-11.

³ Expediente de fusión n.º 08012.000810/2009-85. La operación fue aprobada sin restricciones el 7 de abril de 2010.

⁴ Expediente de fusión n.º 08012.010345/2009-91. La operación fue aprobada sin restricciones el 9 de junio de 2010.

Pactual dos años más tarde.⁵ Ese mismo año, BMG adquirió también Banco Schahin S.A. tras obtener la aprobación sin restricciones de CADE.⁶

5. Además de estas operaciones, CADE analizó muchas otras de menor tamaño en ese período.⁷ Teniendo en cuenta el número de depósitos totales, los cinco bancos más importantes del país controlan el 86,86% del mercado, mientras que cerca de otro centenar de instituciones financieras tienen tan solo el 13% del mercado. Si nos fijamos en el número de activos totales, las cinco entidades más grandes controlan el 82,51% del mercado.

6. La última operación analizada por CADE fue la adquisición, en 2015, de las actividades de HSBC en Brasil (que, en ese momento, era el sexto banco más grande del país en términos de activos totales) por Bradesco, el cuarto banco en tamaño del país. La operación fue aprobada en 2016, restringida a la aplicación de medidas de comportamiento que conllevaban ciertas obligaciones. Las medidas podían dividirse en cuatro categorías: (i) comunicación y transparencia para el consumidor, con el fin de mejorar el nivel de información a disposición de los clientes, incluida la información sobre derechos y portabilidad; (ii) formación para el personal de los equipos de las sucursales bancarias; (iii) indicadores de calidad, entre ellos objetivos cuantitativos relacionados con la mejora del número de casos registrados en la Oficina del Defensor del Pueblo del Banco Central de Brasil; y (iv) cumplimiento en materia de competencia centrado en los miembros del consejo de administración del banco.

7. En esta evaluación, posiblemente la más detallada de todas las que ha llevado a cabo CADE sobre el sistema bancario brasileño, algunas cuestiones asociadas al análisis de fusiones en el mercado bancario resultaron especialmente complejas. La primera cuestión trata sobre el análisis del aspecto de mercado pertinente. No existe consenso, ni a nivel nacional ni en las jurisprudencias extranjeras, a la hora de definir el mercado pertinente para cada producto, segmentado o concentrado. En lo referente al aspecto geográfico, cabe señalar que, pese a que las nuevas tecnologías permiten a los consumidores realizar transacciones bancarias en cualquier parte del mundo, las sucursales bancarias todavía desempeñan un papel importante en la elección del consumidor sobre dónde abrir una cuenta corriente, al funcionar como puerta de acceso a este mercado. Con estos aspectos en mente, CADE llevó a cabo una evaluación que tenía en cuenta escenarios alternativos, desde la perspectiva geográfica y de producto del mercado pertinente.

8. Otra cuestión de mayor complejidad fue la evaluación del nexo causal entre la transacción y el mayor riesgo potencial de ejercicio del dominio de mercado. En varios escenarios analizados, la concentración no superaría el umbral del 20% de cuota de mercado, lo que indica que, en virtud de la Ley de Defensa de la Competencia brasileña, existe una posición dominante. Además, dada la escasa participación de HSBC en el mercado, la mayoría de los escenarios revisados presentaba una variación baja del IHH, menos de 100 puntos. No obstante, la preocupación de CADE era que el conjunto de transacciones llevadas a cabo en el mercado en los últimos años diera lugar a una concentración del mercado, alterando el entorno de competencia, pese a quedar claro que esas operaciones, de forma individual, no eran perjudiciales.

9. Adicionalmente, existen pruebas que indican que el mercado bancario brasileño no es muy competitivo. En este sentido, resulta interesante observar el nivel de rentabilidad del sector y su diferencial de tipos de interés neto en Brasil. El diferencial de tipos de interés neto brasileño está entre los más

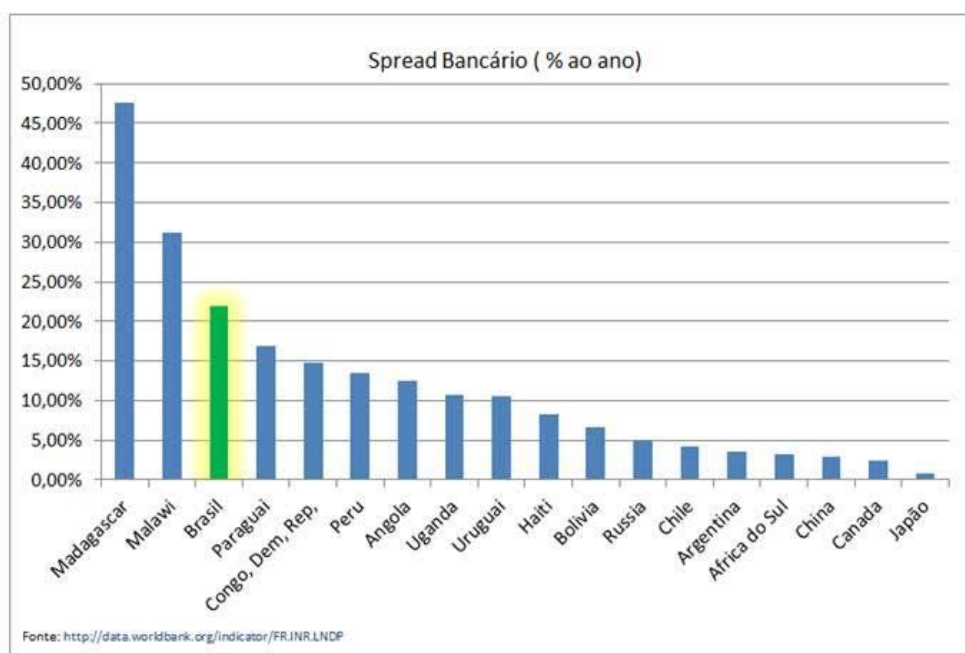
⁵ Expediente de fusión n.º 08012.002350/2011-44. La operación fue aprobada sin restricciones el 4 de mayo de 2011.

⁶ Expediente de fusión n.º 08012.004534/2011-49.

⁷ Expediente de fusión n.º 08012.012010/2007-45 (HSBC Asia Pacific Holdings (UK) Limited y Korea Exchange Bank), Expediente de fusión n.º 08012.011505/2008-38 (Banco do Brasil S.A. y Banco do Estado do Piauí S.A.), Expediente de fusión n.º 08012.011135/2010-53 (Banco BMG S.A, Banco GE Capital S.A. y General Electric do Brasil Participações Ltda.), entre otros.

elevados del mundo. Según datos del Banco Mundial, en 2015, el país ocupaba la quinta posición en el ranking mundial de diferenciales, en el que se evaluaban 114 países. El país registra un diferencial del 22% anual. En esta evaluación, Brasil va seguido de Malawi (diferencial del 31,1%) y Madagascar (diferencial del 47,6%). El PIB agregado de estos dos países representa menos del 1,7% del PIB brasileño. Otros países con economías similares a la brasileña, como los países BRICS, presentaban mejores resultados: Rusia se mantuvo en la 68.^a posición con un diferencial del 5,1%, Sudáfrica se mantuvo en la 95.^a posición con un diferencial del 3,3% y China, con un diferencial del 2,9%, se mantuvo en la 100.^a posición. En el siguiente gráfico se compara el diferencial de tipos de interés neto de Brasil con el de otros países.

Diferencial de tipos de interés neto



Fuente: Banco Mundial, en: <https://spreadnet.com.br/blog/o-brasil-e-medalha-de-bronze-no-ranking-de-spread-bancario-mundial/>

10. Además, según el informe del Banco Internacional de Pagos (BIS), los bancos brasileños son los más rentables del mundo, pero también se encuentran en el grupo de los menos eficientes.⁸ Según el informe, entre 2000 y 2007, los bancos brasileños fueron los segundos más rentables del mundo, por detrás de las instituciones rusas. Entre 2008 y 2011, los bancos brasileños lideraban el ranking de rentabilidad. Entre 2013 y 2014, los bancos brasileños ocuparon la tercera posición, por detrás de Rusia y China. El informe también demuestra que las instituciones nacionales son las menos eficientes entre las principales economías del mundo, con altos gastos administrativos.

11. En otras palabras, las instituciones financieras brasileñas son las más rentables del mundo a pesar de ser las más ineficientes, lo cual resulta del todo inesperado en un mercado competitivo.

⁸ Disponible en: <https://www.bis.org/>. Véase también: <http://www.afbnb.com.br/arquivos/File/Bancos%20brasileiros%20os%20mais%20lucrativos%20do%20mundo.pdf> > e < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1479570-banco-brasileiro-e-o-terceiro-do-mundo-em-lucro-e-lidera-ineficiencia.shtml>>. Fecha de acceso: 24 de febrero de 2016.

12. Como consecuencia de todos estos factores, CADE entendió que, pese a que la operación no presentaba un alto nivel de concentración, contribuía a incrementar la concentración general del mercado bancario nacional. Por este motivo, no pudo ser aprobada sin restricciones, lo que condujo a una tercera cuestión en el análisis: las posibilidades de las medidas disponibles.

13. La mera desaprobación de la operación, teniendo en cuenta la concentración resultante de la propia fusión, no sería una posibilidad razonable. No obstante, la adopción de medidas estructurales en el mercado bancario es muy delicada, lo que podía provocar efectos secundarios perjudiciales desde el punto de vista de la regulación prudencial y el riesgo sistémico. Por estas razones, CADE entendió que la adopción de medidas de comportamiento encaminadas a mejorar el gobierno corporativo y la calidad del servicio al cliente en las instituciones financieras sería la forma más adecuada de tratar este caso en particular.

14. Un nivel de concentración de este tipo también suscita preocupación por las posibles prácticas de competencia desleal entre los operadores del mercado. De hecho, se pueden mencionar dos investigaciones abiertas por la Superintendencia General de CADE a modo de ejemplo: (i) la exclusividad a la hora de conceder préstamos en nómina, y (ii) el cártel en los mercados bursátiles, tanto dentro como fuera del país.

15. La primera investigación surgió a raíz de un procedimiento anterior en el que se investigaba a Banco do Brasil, el mayor banco del país, en relación con la imposición de exclusividad en la concesión de préstamos en nómina a funcionarios públicos. Los préstamos deducibles en nómina son un tipo de crédito personal en el que los plazos del préstamo los deduce directamente el empleador de la nómina del empleado, reduciendo así el riesgo de impago. Al depender del empleador como tercero para la concesión del préstamo, el banco tiene que firmar un acuerdo con el empleador. En este sentido, existían pruebas de que Banco do Brasil exigía la exclusividad al empleador, lo que impedía el acceso del consumidor a otras instituciones financieras. Banco do Brasil firmó un acuerdo con CADE, con intención de poner fin a esta conducta de competencia desleal. Sin embargo, a resultas de esta investigación, se inició un procedimiento administrativo contra otras seis instituciones financieras por adoptar la misma práctica, cuyas investigaciones todavía están en curso.

16. La segunda investigación surgió a raíz de un acuerdo de clemencia firmado entre CADE y uno de los participantes en un supuesto cártel. Según las pruebas, las partes habrían establecido un cártel para fijar los niveles de precio (diferencial de cambio), coordinar las propuestas de precios y conversión de moneda a los clientes, y obstaculizar o impedir las actividades de los competidores en el mercado de divisas concerniente a la moneda brasileña. Las prácticas habrían tenido lugar en el extranjero, pero con efectos en Brasil (*offshore*). Las siguientes instituciones financieras están siendo investigadas: Banco Standard de Inversiones, Banco Tokyo-Mitsubishi UFJ, Barclays, Citigroup, Crédit Suisse, Deutsche Bank, HSBC, JP Morgan Chase, Merrill Lynch, Morgan Stanley, Nomura, Royal Bank of Canada, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered y UBS, y 30 personas.

17. Unos meses después de iniciar esas investigaciones, CADE abrió otro procedimiento administrativo para investigar las prácticas de manipulación de tarifas en el mercado de contado y en el mercado de futuros. Estas prácticas habrían tenido lugar en Brasil (*onshore*) y fueron llevadas a cabo y pagadas en la moneda brasileña, el real (BRL).

18. La Superintendencia General de CADE todavía está investigando todas las prácticas mencionadas.

2. El mercado de pagos

19. La concentración observada en el mercado bancario también tiene lugar en el mercado de pagos brasileño. Los principales bancos del país tienen cuotas de mercado o el control de las mayores empresas adquirentes del mercado nacional. Las empresas adquirentes son responsables del registro y la autorización de instalaciones empresariales con el fin de hacer posibles las transacciones con tarjetas de débito y crédito. Además de controlar el mercado de las adquisiciones, los principales bancos también poseen marcas de pago que disfrutaban de una importante cobertura operacional en el país.

20. El mercado de pagos se compone de dos lados: (i) el lado del emisor, que es el agente que emite la tarjeta de crédito al consumidor final, y (ii) el lado del acreedor/adquirente, que es el responsable de las transacciones en el mercado minorista. Las tres empresas adquirentes más grandes del país controlan más del 95% del mercado brasileño. Por otra parte, los cinco bancos más importantes tienen una cuota de mercado del 80% en el mercado de emisión de tarjetas de crédito. En otras palabras, se da la presencia de los mayores bancos del país en todo el mercado, en las marcas de pagos, la emisión de tarjetas de crédito y la concesión de licencias. La presencia de estos agentes en todos los niveles del mercado facilita la coordinación de prácticas de competencia desleal.

21. Existen elementos que sugieren que el nivel de concentración y verticalización de este mercado ha contribuido a la aparición de prácticas potencialmente nocivas para el entorno competitivo. Tras varias quejas recibidas desde 2015, CADE inició tres investigaciones administrativas con el fin de investigar las prácticas referidas a: (i) la exclusividad entre las marcas de tarjetas de crédito y algunas empresas adquirentes; (ii) las ventas condicionadas, la negativa a contratar y otras prácticas adoptadas por los bancos en relación con las nuevas empresas adquirentes, que socavarían sus resultados, y (iii) la exclusividad y negativa a contratar en relación con dispositivos electrónicos utilizados en las transacciones con tarjeta de crédito (Pinpad) en el mercado minorista.

22. Todas estas prácticas están en el punto de mira de las investigaciones conjuntas coordinadas por CADE y el Banco Central de Brasil, que es el organismo responsable de regular el mercado de pagos, con el fin de comprobar las posibles irregularidades en materia de competencia y reducir las barreras de entrada a los mercados de pagos brasileños.

3. Mercado bursátil

23. Los mercados bursátiles y las entidades del mercado no organizado tienen como cometido principal la estructuración, el mantenimiento y la supervisión de sistemas adecuados y seguros para la contratación de valores. No obstante, estos dos mercados presentan diferencias importantes. El mercado no organizado es más flexible, lo que permite ajustar las operaciones a las necesidades de los operadores de mercado. En este caso, las operaciones son predominantemente bilaterales, presentan un volumen bajo y no se requiere contar con una Contraparte Central (CPC). Además, el mercado no organizado es más barato y no impone muchas obligaciones a los operadores, como el depósito de garantías.

24. En contraste, dada su compleja infraestructura, el mercado bursátil es más líquido y tiene mayores requisitos y costos de negociación. Además, en un mercado bursátil una CPC media obligatoriamente en la contratación, lo que aporta mayor seguridad a quienes participan en él, aunque también exige que se deposite una garantía.

25. En Brasil, el mercado bursátil y el mercado no regulado se componen de tres niveles de servicio al cliente: (i) negociación: plataforma en la que tiene lugar la negociación de valores; (ii) posnegociación: fase de liquidación y compensación de transacciones; y (iii) depósito central: fase de prestación de servicios y depósito fiduciario de los valores negociados. La principal diferencia entre el mercado bursátil

y el mercado no regulado es la infraestructura. En el primero, las transacciones ocurren en una plataforma de negociación (la propia bolsa), en el segundo la transacción tiene lugar de forma bilateral, al margen de cualquier plataforma de negociación, como suele suceder en el caso de Brasil.

26. En otros países, los niveles de negociación, compensación y liquidación suelen ser competitivos, mientras que el nivel de depósito suele ser monopolístico. En esa configuración, el depositario central presta servicios a todos los competidores del mercado.

27. Aunque existe competencia en el mercado de negociación y posnegociación, es raro encontrar varios competidores. Esa falta de operadores debe estar relacionada con el hecho de que esta estructura no parece eficiente, teniendo en cuenta los elevados costos fijos de los servicios, lo que ejerce presión en el volumen para operar con eficiencia.

28. BMF&Bovespa ofrece todos estos servicios en Brasil, incluidos los de depósito central, lo que presenta un aspecto de monopolio. En 2016, CADE inició una investigación administrativa para analizar una queja presentada por la sociedad ATS, que pretende establecer un nuevo mercado de valores en Brasil, en la que acusaba a BMF&Bovespa de imponer barreras a su entrada en el mercado.

29. ATS ha declarado que, como condición para entrar en el mercado brasileño, tendría que haber contratado los servicios de depósito central de BMF&Bovespa, y que esa estructura no podía replicarse, partiendo de la hipótesis de que fuera un servicio esencial. No obstante, BMF&Bovespa también estaría dificultando la prestación de estos servicios al nuevo competidor, al impedir que la sociedad obtuviera la aprobación regulatoria y comenzara sus actividades.

30. Durante la investigación, BMF&Bovespa compró Cetip, una sociedad que presta servicios en el mercado no regulado del sistema financiero brasileño. La Superintendencia General de CADE tuvo en cuenta las jurisprudencias nacional e internacional, y la documentación especializada, para fundamentar su análisis. La opinión emitida concluía que el mercado bursátil y el mercado no regulado se consideran mercados diferentes, al estar también segmentados por tipo de activo negociado (acciones, certificados de depósito bancario, etc.).

31. Teniendo en cuenta esta segmentación, BMF&Bovespa tiene el monopolio del mercado de valores y futuros, mientras que Cetip tiene el monopolio en la mayoría de los mercados no organizados, compitiendo en algunos segmentos de activos con BMF&Bovespa. Por eso, la operación creó monopolios en los activos operados por ambos. Además, se tuvo en cuenta la hipótesis de competencia potencial, considerando las similitudes entre el mercado de valores y el mercado no organizado. De hecho, Cetip tenía acceso al mercado de valores, y BMF&Bovespa lo tenía a los segmentos no organizados, al igual que esta última en los últimos años.

32. La Superintendencia General también expresó su preocupación por las duras barreras de entrada a los dos mercados analizados, sobre todo porque cualquier nuevo competidor que tratara de entrar en el mercado brasileño debía contratar los servicios de depósito. Este aspecto fue resaltado en la queja de ATS contra BMF&Bovespa.

33. Sin embargo, algunos aspectos considerados en el análisis de la Superintendencia General han mitigado el efecto potencial de competencia desleal. En primer lugar, los mercados donde se estaban creando los monopolios representaban un porcentaje bajo, menos del 10% de la facturación combinada de las sociedades. En segundo lugar, BMF&Bovespa tenía una cuota de mercado correspondiente al 5% en la mayoría de los mercados. En tercer lugar, no había pruebas suficientes para confirmar la hipótesis de competencia potencial en la mayoría de los mercados analizados, a excepción de los activos segmentados en los que BMF&Bovespa ofrecía CPC y para los que Cetip ya había declarado su intención de ofrecerla

en el futuro cercano. Por otra parte, el análisis de la Superintendencia General indicaba que la operación presentaba eficiencias pertinentes, lo que fue confirmado por varios operadores del mercado, entre ellos algunos bancos de inversión y otras instituciones financieras, que eran clientes de las sociedades fusionadas.

34. Por estos motivos, la Superintendencia General impugnó la operación y la remitió al Tribunal Administrativo de CADE, recomendando su aprobación con restricciones. Las recomendaciones incluían la adopción de medidas destinadas a mitigar los riesgos de abuso de dominio, sobre todo en relación con las siguientes cuestiones: (i) mercados en los que se crean monopolios; (ii) segmentos de mercado en los que se elimina la competencia potencial entre sociedades; y (iii) la reducción de las barreras de acceso para nuevos competidores, al considerar que los servicios de depósito central ya tienden a ser un monopolio natural.

35. Actualmente, ambos casos están siendo analizados por CADE. Entretanto, la investigación administrativa de BMF&Bovespa sigue sujeta a la evaluación de la Superintendencia General, la fusión de BMV&Bovespa y CETIP se encuentra en su fase final en el Tribunal de CADE, y podría emitirse una decisión final en unos dos meses. De conformidad con la Ley de Defensa de la Competencia brasileña, tiene que tomarse una decisión final sobre la fusión en un plazo de 240 días naturales, que puede prolongarse un máximo de 90 días.