

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)17

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

19-Mar-2017

Spanish - Or. English

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

**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 Peru --

4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Peru 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]

JT03410970

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.



DAF/COMP/LACF(2017)17
Unclassified

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 PERU¹ --

1. Introducción

1. Aunque el mercado financiero comprende tanto el Mercado de Intermediación Indirecto como el Mercado de Intermediación Directo, esta contribución se centrará en las acciones e iniciativas de los principales organismos públicos en relación con la competencia y la protección de los consumidores en el Mercado de Finanzas Indirecto que puede ser sub-dividido incluso en Mercado Bancario² y Mercado No-Bancario³. Entre las entidades públicas que desempeñan una función de supervisión en el sector bancario se encuentra el Instituto Nacional para la Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), la Superintendencia de Bancos, Seguros y Fondos de Pensiones (SBS), y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

2. La experiencia del Indecopi analizando el sector bancario y cooperando con otros organismos relacionados en el desarrollo de políticas y estudios sobre cuestiones de competencia ha estado principalmente enfocado en acciones de protección al consumidor y transparencia, más que amplios estudios de mercado o casos. En este sentido, Indecopi ha encontrado prioridades comunes con la SBS, el regulador bancario, que han facilitado la coordinación en esta área.

¹ Este documento fue preparado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

² Este sub-mercado está compuesto por bancos estatales (como el Banco de la Nación y el Banco Agropecuario) y los bancos privados, también llamados banca múltiple.

³ Este sub-mercado está compuesto por empresas financieras, cajas municipales, cajas rurales de ahorros, entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa (EDPYME), empresas de leasing, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras.

2. Cooperación con órganos reguladores y bancos centrales

3. Bajo el marco institucional peruano, tres instituciones públicas tienen obligaciones regulatorias específicas con respecto al mercado financiero; La SBS es el regulador financiero; el BCRP es la autoridad monetaria nacional; e, Indecopi, como autoridad nacional de competencia y protección al consumidor.

4. En este sentido, la Ley 26702⁴ establece el marco prudencial de regulación y supervisión al que se estarán sujetas las empresas que operen en los sistemas financieros y de seguros, incluidas aquellas que desarrollen actividades similares o complementarias al objeto social de dichas entidades.⁵ La SBS no tiene competencia para intervenir en cuestiones de competencia. Sin embargo, todas las instituciones financieras requieren autorización de la SBS en casos de transformación, fusiones y escisiones corporativas. Los objetivos del regulador financiero peruano son defender los intereses públicos y preservar la estabilidad económica y financiera de las instituciones bajo su supervisión. No existe una jerarquía establecida para alcanzar estos objetivos.

5. En el caso del BCRP, su finalidad es preservar la estabilidad monetaria. Para ello, el Banco Central ha establecido una meta de inflación del 2,0%, más o menos un 1%. Las acciones del BCRP están orientadas a mantener este nivel de inflación en la economía peruana. El papel del BCRP, tal como se define en la Constitución, es el siguiente: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, emitir billetes y monedas e informar periódicamente al país sobre las finanzas nacionales. Las disposiciones emitidas por el BCRP en el ejercicio de sus funciones tendrán carácter obligatorio para todas las entidades del sistema financiero y, en lo que pueda corresponder, para el resto de personas físicas y jurídicas. Así como la SBS, el Banco Central no tiene competencia para intervenir en temas de defensa de la competencia y protección al consumidor.

6. Indecopi se encarga de la aplicación de la legislación de competencia en los mercados de servicios financieros⁶, y de protección al consumidor. De acuerdo con las leyes de protección al consumidor, Indecopi es la única agencia pública con autoridad legal para resolver los conflictos de los consumidores mediante procedimientos administrativos. En su función de regulador de la competencia y protección del consumidor, Indecopi puede imponer multas cuando se demuestra una infracción al derecho de la competencia y de los derechos de los consumidores. Además, solo en el caso de una infracción a los derechos de los consumidores, el Indecopi puede ordenar acciones correctivas.

7. A pesar de que algunos bancos han ingresado al mercado en los últimos años, el sector bancario en el Perú es altamente concentrado.⁷ La participación de mercado de las tres primeras empresas bancarias (IC3), en términos de créditos y/o depósitos, se encuentra alrededor del 70% y no ha variado significativamente desde hace casi una década (Céspedes-Reynaga & Orrego, 2014).⁸ Durante el mismo período, el número de denuncias de los consumidores ha aumentado constantemente.⁹ Aunque la evolución

⁴ Ley General del Sistema Financiero y Sistema de Seguros, y Ley Orgánica de la SBS.

⁵ La Ley no afecta al BCRP.

⁶ La SBS está limitada por sus funciones de supervisión y regulación prudencial.

⁷ Los últimos bancos que han abierto oficinas en el Perú son: Santander Perú de España, Banco GNB de Colombia, que adquirió el Banco HSBC de Hong Kong, y el ICBC Bank de China.

⁸ CÉSPEDES-REYNAGA, N. & F. ORREGO, (2014). *Competencia de intermediarios Financieros en Perú*. DT. N° 2014-10. Serie de Documentos de Trabajo, agosto 2014. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2014/documento-de-trabajo-10-2014.pdf>.

⁹ Por ejemplo, en el 2006, Indecopi recibió 944 denuncias de consumidores relacionadas con servicios bancarios y financieros, número que aumentó a 8 744 en el 2016. Ver: <https://www.indecopi.gob.pe/estadisticas>.

del número de las denuncias de los consumidores puede estar relacionada principalmente con el creciente número de personas y pequeñas empresas que utilizan servicios financieros, Indecopi está preocupado porque el nivel en unidades reflejaría una mala calidad del servicio correlacionada con el alto nivel de concentración.

8. Por lo tanto, es de suma importancia equilibrar y conciliar la política de competencia y los objetivos de estabilidad en este sector para evitar comportamientos oportunistas e ineficiencias que vayan en detrimento del sistema financiero y del bienestar social. Actualmente, la cooperación y las acciones entre los organismos públicos en este campo requieren un mayor desarrollo ya que, por ejemplo, estudios recientes han demostrado que la competencia puede ser beneficiosa para el riesgo de cartera de los bancos (OCDE, 2010).¹⁰ Indecopi está dispuesto a continuar con su cooperación con la SBS en cuestiones de competencia, por ejemplo, brindando asesoramiento a estos últimos en aquellas fusiones que requieren la aprobación del regulador financiero.

9. La cooperación en materia de protección al consumidor se ha desarrollado más rápidamente entre la SBS y el Indecopi. El regulador financiero ha incorporado dentro de sus funciones y estructura organizativa la defensa de la protección del consumidor y las normas que regulan la conducta del mercado, ya que forman parte de la evaluación general de los riesgos de las instituciones financieras (Prialé & Dias, 2010).¹¹ Por ejemplo, el SBS ha estado cada vez más preocupado por las ineficiencias que pueden ser causadas por la existencia de asimetrías de información en la provisión de productos y servicios financieros. Por ejemplo, la SBS ha introducido una serie de regulaciones que buscan controlar el comportamiento de los proveedores financieros con respecto a los consumidores individuales, estableciendo regulaciones y supervisiones sobre la transparencia, el acceso a la información y la calidad del servicio.¹² Estas nuevas regulaciones han contribuido eficazmente a las actividades desarrolladas por Indecopi mediante: i) educación, orientación y difusión; ii) seguridad de los consumidores; iii) mecanismos de prevención y solución de conflictos; y, iv) fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

¹⁰ OCDE, (2010). *Roundtable on Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector*. DAF/COMP(2010)9. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en: <www.oecd.org/daf/competition/sectors/46040053.pdf>.

¹¹ PRIALÉ R., G. & D. DIAS, (2010). *La protección al consumidor en el Perú y la banca sin sucursales*. DT/002/2010. SBS Documentos de Trabajo. Disponible en: <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/ddt_ano2010/SBS-DT-002_2010.pdf>.

¹² La regulación de SBS está diseñada para asegurar que las instituciones financieras divulguen, clara y justamente, las características claves de sus productos y servicios. Sin embargo, estas medidas pueden tener poco impacto en el comportamiento de los consumidores si no entienden la importancia de leer en detalle los términos contractuales o si no son capaces de entenderlos. Entonces, tan importante como divulgar información para educar y guiar a los consumidores sobre las principales características de los servicios financieros, así como hacerlos conscientes de los costos potenciales de los servicios financieros. Por lo tanto, la SBS ha desarrollado dos sitios web especializados en: i) orientación y servicios al ciudadano <<http://www.sbs.gob.pe/usuarios>>; y, ii) educación financiera <<http://www.sbs.gob.pe/educacion-financiera>>.

3. Estudios de mercados financieros

10. Hasta el momento, el Indecopi, a través de su Gerencia de Estudios Económicos, ha realizado dos breves estudios relacionados con el mercado financiero, con diferentes alcances y objetivos.

11. En 2007, el grupo de investigación llevó a cabo un estudio de mercado para brindar un panorama general del nivel de competencia y sus determinantes en el sector bancario.¹³ Este estudio fue motivado por el aumento constante del número de denuncias de consumidor recibidas por el Indecopi. El estudio mostró que los niveles de profundidad financiera en el Perú eran bastante bajos, incluso en comparación con los países de bajos ingresos, los niveles de concentración eran muy altos para casi todos los productos financieros comercializados¹⁴, y las asimetrías de información¹⁵ eran especialmente críticas. En conjunto, estos factores se correlacionarían con las altas tasas de interés observadas y los márgenes en esta industria.

12. Las conclusiones del estudio y una serie de recomendaciones fueron remitidas a la Comisión de Protección al Consumidor con el objetivo de desarrollar acciones y estrategias que puedan contribuir a mejorar el desempeño de Indecopi en esta área. Por ejemplo, medidas para hacer más accesible la información de los servicios financieros a los consumidores figuran entre las recomendaciones más relevantes, así como una coordinación más estrecha con la SBS para desarrollar una cultura financiera más sólida en la población.¹⁶

13. Posteriormente, en 2013, el equipo de trabajo realizó un estudio para discutir la posibilidad de promover la estandarización de las metodologías de liquidación de intereses y pagos en tarjetas de crédito, para que los consumidores puedan comprender mejor este producto financiero.¹⁷ Este estudio fue motivado principalmente por las preocupaciones asociadas con el aumento significativo en la emisión y líneas de pago de tarjetas de crédito para los consumidores.¹⁸ Se observó que tanto la complejidad técnica en la aplicación de las condiciones de pago como la heterogeneidad significativa de los métodos aplicados por los bancos generaron confusión entre los consumidores finales, poniendo en riesgo la credibilidad del sistema de tarjetas de crédito.

¹³ TAVERA, J., S. BOZA, M. CALDAS, & A. QUISPE, (2007). *Mercado Financiero*. Observatorio de Mercado. GEE, Indecopi.

¹⁴ Se identificaron altos niveles de concentración en los tres tipos de depósitos analizados (cuenta corriente, cuenta de ahorro y cuentas a plazos). Dicha situación se explicaría no sólo por el hecho de que la banca múltiple posee una mayor cantidad de agencias en el país y recurre con mayor intensidad a las campañas publicitarias, sino que también podría deberse a que ellas gozan de una mejor reputación entre los clientes. En el mercado crediticio se identificaron mayores niveles de concentración en los préstamos comerciales e hipotecarios y menores niveles de concentración en el caso de los préstamos a microempresas y créditos al consumo. Sin embargo, pocos bancos explican casi la totalidad de dichos tipos de créditos.

¹⁵ Las asimetrías de información se reflejan en: (i) el bajo nivel de conocimiento de parte de la mayoría de los consumidores de las condiciones de los contratos de créditos y depósitos, lo cual se refleja en la toma de decisiones ineficientes; y (ii) el desconocimiento de parte de las entidades financieras de la capacidad de pago de los clientes, especialmente en el caso de los microcréditos.

¹⁶ Esto implica permitir a los consumidores comprender las diferentes metodologías de interés aplicadas y las condiciones crediticias, y poder comparar las diferentes alternativas presentes en el mercado.

¹⁷ DE LA CRUZ, J., R. TUPAYACHI, F. TAQUIRI, J. SANCHEZ & Y. ZARATE, (2013). *Metodologías de liquidación de intereses y pagos para tarjetas de crédito*. Documento de Trabajo N° 02-2013/GEE. GEE, Indecopi.

¹⁸ La tarjeta de crédito es el producto con más denuncias recibidas por los bancos y el Indecopi, las principales razones de las denuncias son la existencia de transacciones no reconocidas, y el cobro de intereses o comisiones no estipuladas en los contratos.

14. Las conclusiones del estudio fueron compartidas con la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc) y con la SBS. Los resultados se discutieron efectivamente en una serie de conferencias en las que todas las partes interesadas reconocieron la importancia de estandarizar los métodos para calcular los pagos de los saldos de las tarjetas de crédito, sin embargo, no se adoptaron medidas adicionales porque los bancos consideraban que la propuesta era demasiado costosa para ser viable.

15. Por último, es importante señalar que el BCRP ha desarrollado estudios sobre aspectos relacionados con la competencia en el sector financiero, incluso a nivel de subsectores o productos, pero siempre enfocado en el impacto de la concentración del sistema financiera en la eficiencia del mecanismo de transmisión de la política monetaria.¹⁹

4. Conclusión

16. En general, las principales instituciones vinculadas en el Perú con el monitoreo y supervisión del funcionamiento del mercado financiero no han establecido como objetivo la promoción de la competencia en este mercado, predominando básicamente el objetivo defender los intereses públicos y preservar la estabilidad económica y financiera de las instituciones bajo su supervisión, es decir, la solidez y credibilidad necesarios para mantener la solvencia y estabilidad del sistema en el largo plazo.

17. En este sentido, a pesar de que entre el Indecopi y la SBS existe un convenio marco para llevar a cabo esfuerzos conjuntos en sus áreas de competencia, las principales acciones que ambas instituciones han desarrollado conjuntamente se han concentrado básicamente en la defensa de la protección al consumidor.

18. Respecto al desarrollo de estudios de mercado, han sido dos los estudios que el Indecopi ha desarrollado sobre el mercado financiero, uno con un enfoque de competencia y el otro con un enfoque de protección al consumidor. En el primer caso, las recomendaciones estuvieron enfocadas en el desarrollo de acciones de educación financiera y transparencia, a ser desarrolladas por el Indecopi, y en el segundo caso, las recomendaciones, que se extendieron al regulador financiero, no pudieron ser adoptadas debido a que eran demasiado costosas para ser factibles.

¹⁹ En 2013 y a iniciativa de Indecopi, analistas del BCRP presentar las principales conclusiones de su estudio para fomentar el debate técnico de su documento: *Competencia de intermedios financieros en Perú* de Fabrizio Orrego y Nikita Céspedes-Reynaga. Disponible en: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2013/documento-de-trabajo-05-2013.pdf>>. Anteriormente, en 2010, economistas de la Universidad del Pacífico presentaron el documento: *Competencia y Concentración en el Sistema Financiero en el Perú* por Eduardo Morón, Johanna Tejada y Alonso Villacorta. Disponible en: <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/356/DD1003%20-%20Moron_Tejada_Villacorta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.