



Superintendencia
de Bancos
e Instituciones
Financieras
Chile

Fusiones Bancarias en Chile: Regulación y Experiencia Reciente

Carlos Budnevich Le-Fort

**Superintendente de Bancos e Instituciones
Financieras**

Presentación ante la Junta Anual de Gobernadores de ASBA

Madrid, Julio 2010

AGENDA

1. **ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA REGULACION LOCAL**
2. **CONTENIDO DE LA REGULACION**
3. **FUSIONES Y ADQUISICIONES BANCARIAS EN CHILE**
4. **COMENTARIOS FINALES**

ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA REGULACION LOCAL

Origen de la regulación

La legislación bancaria chilena que regula las fusiones y adquisiciones que conllevan participaciones de mercado significativas fue emitida en noviembre del año 2000, en el marco de la Ley 19.705, que regula las Ofertas Públicas de Adquisición de Acciones (OPAS).

Contexto histórico

- Oleada local de fusiones y adquisiciones.
- Indicadores locales de concentración industrial bajos pero ascendentes.
- Fenómeno de Consolidación observable en economías desarrolladas.

Fundamentos conceptuales de la iniciativa legal

Las fusiones y adquisiciones en la banca pueden originar beneficios en eficiencia derivados de economías de escala y ámbito, y de la diversificación del riesgo de cartera.

No obstante, una concentración muy significativa tiene efectos en la continuidad el sistema de pagos y en la estabilidad de la banca en su conjunto (mayor riesgo sistémico), lo que obliga a que el Estado actúe ya sea en forma preventiva, mitigando el riesgo de problemas en la banca, o con eventuales fórmulas de salvataje o combinaciones de ellas.

La actuación del Estado debe velar para que Bancos de gran tamaño no estén propensos a incrementar su exposición al riesgo y los depositantes puedan verse atraídos por tales instituciones al sentirse protegidos por el Estado.

La regulación busca acotar el riesgo fiscal mediante la imposición de mayores exigencias patrimoniales y los riesgos de manejo monetario mediante la imposición de mayores exigencias sobre las reservas técnicas y el grado de participación de los bancos en el mercado interbancario.

Desde un punto de vista teórico, la relación entre tamaño y riesgo aparece difusa.

Una correlación negativa entre tamaño y riesgo es generalmente motivada por un argumento de diversificación de riesgo. Por otro lado, una correlación positiva entre ambas variables generalmente se apoya en alguna variante del argumento de un mayor riesgo sistémico y riesgo moral en presencia de bancos de gran tamaño. La literatura empírica tampoco es del todo concluyente.

Evidencia empírica en la banca chilena: Fusiones y Riesgo

- **Levine, R. (2000).** *“Bank Concentration: Chile and International Comparisons.”* Documento de Trabajo N° 62, Banco Central de Chile. Utilizando una metodología de corte transversal para varios países, encuentra que no existe ninguna relación entre concentración, desarrollo del sector financiero, competencia, crecimiento y fragilidad del sector bancario. De hecho, ese trabajo muestra que los niveles de concentración chilenos son bajos para estándares internacionales.
- **Chumacero, R y Langoni P (2001)** *“Riesgo, Tamaño y Concentración en el Sistema Bancario Chileno”* Revista Economía Chilena (abril 2001). Utilizando diversas medidas de riesgo y distintas técnicas econométricas, encuentra que no existe ninguna relación estadísticamente significativa entre tamaño y riesgo, o que de haberla ésta sería negativa. A su vez, tampoco se encuentra evidencia de una relación consistente entre concentración y riesgo.
- **Budnevich, Franken y Paredes (2001).** *“Economías de Escala y Economías de Ámbito en el Sistema Bancario Chileno”.* Revista Economía Chilena (agosto 2001). Los resultados indicaron que las economías de escala no parecen favorecer fusiones de bancos grandes, pero sí favorece fusiones entre bancos pequeños. No obstante, los autores indican que es posible que haya ganancias en eficiencia provenientes de fuentes distintas a las capturadas por las economías de tamaño, y que se asocian a una mayor capacidad de absorber el cambio tecnológico que, aunque ha estado disponible para los distintos bancos, ha sido particularmente beneficiosa para los bancos de mayor tamaño.
- **Cifuentes, R (2003).** *“Banking concentration: implications for systemic risk and safety net design”.* Documento de Trabajo N° 231. Banco Central de Chile. Este estudio muestra que el riesgo de que shocks idiosincráticos se transmitan a través del sistema bancario es sustancialmente mayor en sistemas concentrados que en sistemas desconcentrados.

Experiencia regulatoria internacional

Las fusiones con resultado de concentración significativas son una temática explícitamente abordada tanto por las regulaciones de competencia como por las regulaciones bancarias (solvencia y estabilidad)

Estados Unidos. La responsabilidad frente a las solicitudes de fusiones bancarias es compartida entre la División Antimonopolios del Departamento de Justicia y las agencias bancarias federales. Específicamente, la ley sobre fusiones bancarias señala que las agencias bancarias son las encargadas de aprobar fusiones, pero previamente deben pedir informes sobre los efectos en la competencia al Fiscal General. En dicho país, los incrementos en el Índice HHI superiores a 100 puntos en el contexto de mercados donde el índice de concentración es superior a 1.500 se consideran como de cuidado.

Australia. Las fusiones bancarias son revisadas por los reguladores antimonopolios y de solvencia financiera, quienes envían sus informes al Ministro del Tesoro para que decida si bloquea o no la operación. En todo caso, el Ministro no puede permitir una fusión que haya sido rechazada por el organismo antimonopolio.

Canadá. El Ministro de Finanzas es quien toma la decisión final basado en la opinión de la agencia de competencia y del regulador de la solvencia financiera. En dicho país se consideran participaciones de mercado significativas aquellas en que la institución resultante alcanza más del 35 % de participación de mercado o en aquellas en que el C4 (participación de mercado de los 4 más grandes) resultante es superior a 65%. También entran en dicha categoría, situaciones donde el banco fusionado alcanza más de 10 % de su mercado relevante.

Reino Unido. Las fusiones pueden ser rechazadas por la Autoridad de Servicios Financieros, sobre la base de argumentos de solvencia, o por la “Secretary of State for Business” Esta última recibe informes de los organismos antimonopolios, pero tiene el poder para aprobar fusiones aunque tengan efectos anticompetitivos.

CONTENIDO DE LA REGULACION CHILENA

Ley General de Bancos: Artículo 35 Bis

Regula situaciones que redundan en una participación de mercado significativa

Se hace explícita la posibilidad de efectuar operaciones de: fusión de bancos; adquisición de la totalidad del activo y pasivo de un banco por otro; adquisición de una parte sustancial del activo y pasivo de un banco por otro; toma de control de dos o más bancos por una misma persona o grupo controlador; y aumento sustancial de participación de uno de los bancos controlados por una misma persona o grupo.

Se establece la exigencia de contar con una “Autorización Previa Especial del Organismo de Supervisión Bancaria” cuando las operaciones mencionadas redunden en “participaciones de mercado significativas”.

Se consigna la facultad del Supervisor para condicionar la realización de las operaciones señaladas en el punto previo, al cumplimiento de condiciones más estrictas en materia de adecuación de capital, reserva técnica y márgenes de endeudamiento interbancario.

Se limita la discrecionalidad administrativa. En este ámbito se establece: (i) que el supervisor financiero deberá impartir normas de aplicación general para la aplicación de la ley. Entre ellas la definición de participaciones de mercado significativas y los criterios usados para la evaluación de las solicitudes; (ii) que las solicitudes deberán ser tramitadas en un plazo máximo de 60 días y (iii) que en caso de negarse la autorización se requerirá de una Resolución Fundada del Supervisor y de un Informe Previo en el mismo sentido del Banco Central de Chile aprobado por la mayoría de los miembros de su Consejo.

Normativa Específica: Capítulo 12-14 de la RAN

Establece instrucciones para la aplicación de la regulación relativa a concentración bancaria

Definiciones

- La participación de mercado se mide mediante la relación entre colocaciones totales del banco o grupo de bancos resultantes y las colocaciones totales del sistema.
- Se consigna como “participación de mercado significativa” aquellas que después de realizarse la operación proyectada, resulten superiores a 15%. La regulación no se aplica si esa participación se alcanza por crecimiento orgánico.

Criterios usados para la evaluación de solicitudes:

- Evaluación de la gestión y solvencia por parte de la Superintendencia.
- Categoría de riesgo otorgada por una empresa clasificadora de riesgos.
- Cumplimiento de la normativa.
- Puntualidad y calidad de la entrega de información al organismo fiscalizador.

Exigencias específicas aplicables

	Adecuación Capital	Reserva Técnica	Margen Interbancario
Régimen Normal	$IAC \geq 8\%$	$RT = DV - 2,5 * PE$	$MI = PI / PE \leq 30\%$
Fusión con participaciones entre 15% y 20% ⁽¹⁾	$IAC \geq 10\%$	$RT = DV - 2,5 * PE$	$MI = PI / PE \leq 30\%$
Fusión con participaciones superiores a 20% ⁽²⁾ y ⁽³⁾	$8\% < IAC \leq 14\%$	$RT = DV - 1,5 * PE$	$MI = PI / PE \leq 20\%$

Notas: (1) La exigencia aplica por el tiempo que señale la Superintendencia, que no podrá ser inferior a un año; (2) Es facultad de la Superintendencia imponer el cumplimiento de una o más de estas condiciones, acotar las magnitudes asociadas a cada exigencia y establecer su duración; y (3) El mismo régimen aplica a las adquisiciones y tomas de control que conllevan participaciones significativas de mercado.

Nomenclatura: IAC: Índice de Adecuación de Capital; RT: Reserva Técnica; DV: Depósitos Vista; PE: Patrimonio Efectivo; PI: Préstamos Interbancarios.

FUSIONES Y ADQUISICIONES BANCARIAS EN CHILE

Historia de las fusiones bancarias en Chile (1990-2010)

En los últimos 20 años se han producido 19 fusiones. De ellas, 4 han involucrado participaciones de mercado significativas

	Banco Principal (BP)	Institución Absorbida (IA)	Participación BP	Participación IA	Participación Potencial
Mar-90	ABN Tanner Bank	Fin. Coml. y Bco. de Colombia	0,0%	0,2%	0,2%
May-93	Banco O'Higgins	Banco Centro Hispano	5,3%	1,2%	6,5%
Nov-93	Banco O'Higgins	Banco Honk Kong	6,4%	0,3%	6,8%
Ene-95	BBV Banco BHIF	Banesto Chile Bank	4,6%	0,8%	5,4%
Abr-95	Santander-Chile	Financiera Fusa	5,4%	1,2%	6,6%
Jun-96	Santander-Chile	Osorno	7,0%	7,1%	14,1%
Dic-96	Santiago	O'Higgins	9,6%	7,8%	17,3%
Feb-99	Citibank, N.A	Financiera Atlas	3,5%	0,9%	4,4%
Jun-99	Corpbanca	Financiera Condell	3,7%	0,6%	4,3%
Nov-99	ABN AMRO	Banco Real	1,1%	0,0%	1,1%
May-00	BBV Banco BHIF	Exterior Chile	5,3%	0,1%	5,4%
Dic-01	Banco de Chile	Banco de A. Edwards	11,9%	7,3%	19,2%
Mar-02	Corpbanca	American Express	4,8%	0,0%	4,8%
Jul-02	Santander-Chile	Santiago	11,3%	15,9%	27,2%
Jun-03	Del Desarrollo	Banco Sudameris	3,7%	0,3%	4,1%
Sep-04	Security	Dresdner Bank	2,8%	0,5%	3,4%
Jun-05	BCI	Conosur	11,4%	0,4%	11,9%
Ene-08	Banco de Chile	Citibank, N.A.	17,9%	2,2%	20,1%
Nov-09	Scotiabank	Del Desarrollo	2,4%	3,9%	6,4%

Promulgación Artículo 35 Bis de la LGB

Condiciones establecidas por la SBIF en el marco del Artículo 35 Bís

Desde la promulgación de este artículo, su aplicación se ha hecho efectiva en tres oportunidades

- No se ha dado el caso de rechazo de solicitudes especiales de autorización.
- Las exigencias cuantitativas impuestas exclusivamente se han centrado en la mantención de condiciones de solvencia.

Año	Instituciones	Índice de Adecuación de Capital			Participación de mercado
		Resolución 35 bis: (%)	Previos a la Fusión (%)		Previos a la Fusión (%)
		Mínimo (10)	Banco Principal	Inst. Absorbida	Conjunta
2001	Chile / Edwards	10	11,6	12,12	19,2
2002	Santander / Santiago	12	12,66	12,94	27,2
2008	Chile / Citibank	10	10,69	23,64	20,1

Participación de la Banca Extranjera en Chile

La penetración de la banca extranjera ha potenciado el desarrollo de fusiones en la industria local

Instituciones bancarias según el origen del capital

Datos a Diciembre de 2000

	N° IFIS		Colocaciones	
	#	%	MMUSD	%
Bancos Extranjeros Establecidos en Chile	7	24%	18.480	38%
Sucursales Bancos Extranjeros	11	38%	3.447	7%
Bancos Locales	10	34%	21.182	43%
Banco del Estado	1	3%	5.901	12%
Total	29	100%	49.009	100%

Instituciones bancarias según el origen del capital

Datos a Diciembre de 2009

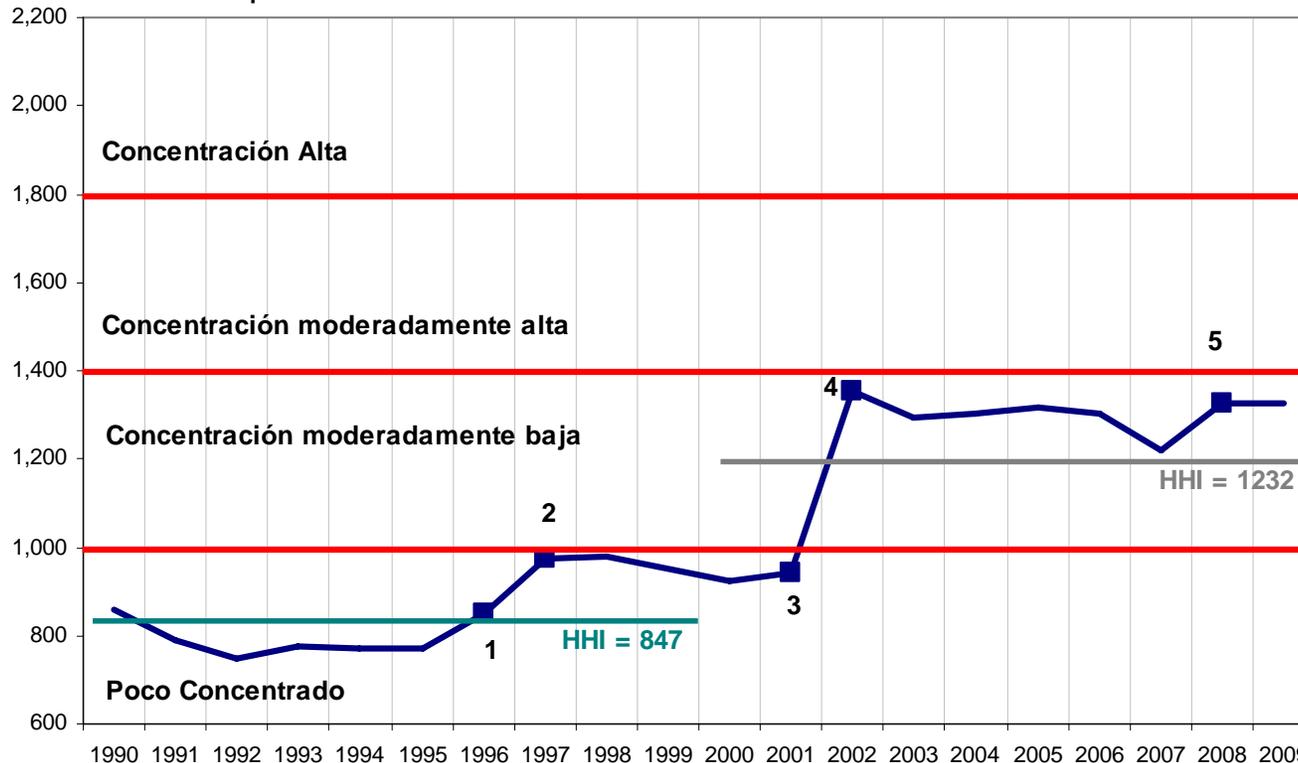
	N° IFIS		Colocaciones	
	#	%	MMUSD	%
Bancos Extranjeros Establecidos en Chile	9	36%	77.836	56%
Sucursales Bancos Extranjeros	5	20%	198	0%
Bancos Locales	10	40%	39.289	28%
Banco del Estado	1	4%	21.991	16%
Total	25	100%	139.315	100%

Evolución de la concentración bancaria en Chile (1990-2010)

Incremento importante de la concentración durante la segunda década de este siglo, pero manteniéndose dentro de rangos moderados

Indice de Herfindahl (1990-2010)

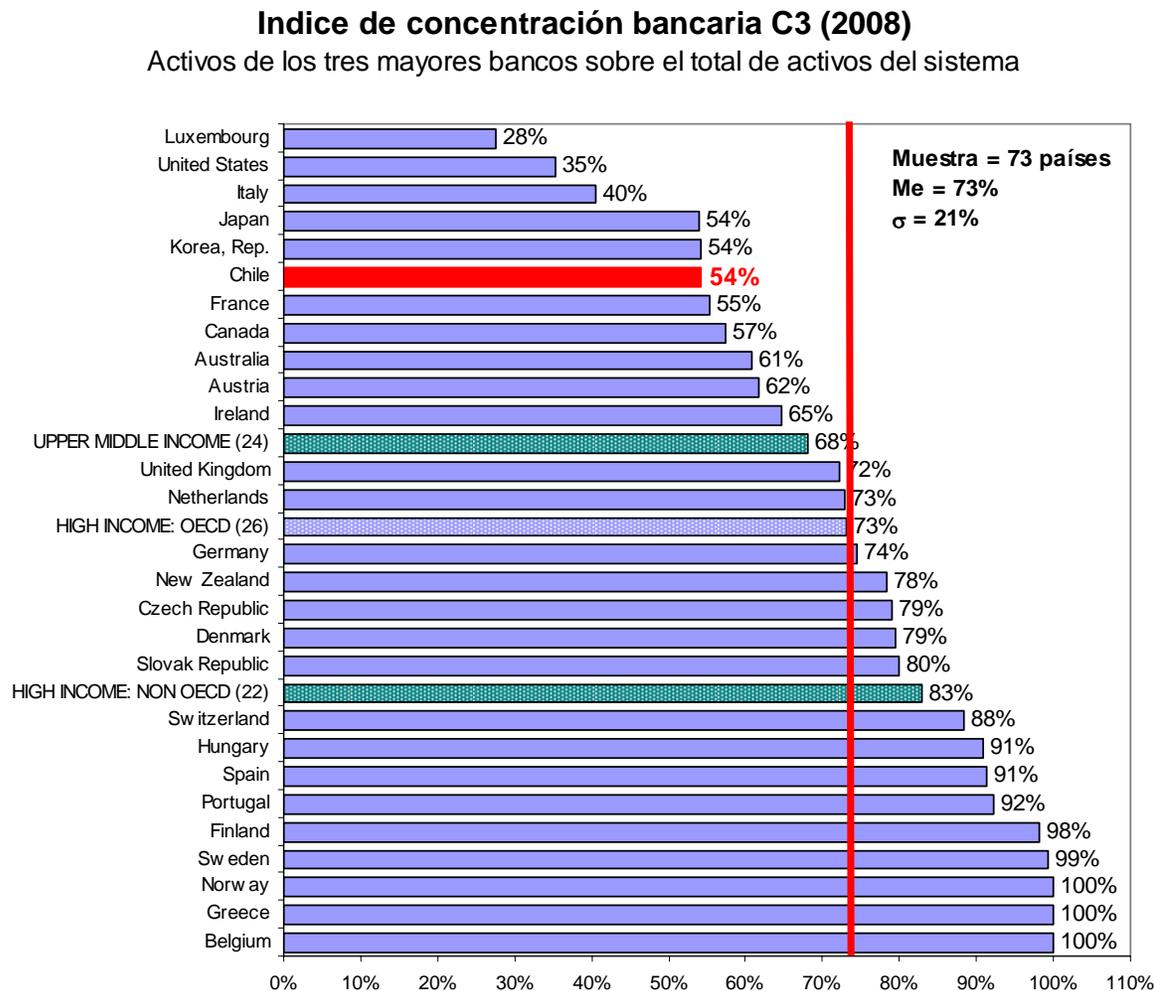
Participación medida en base a colocaciones totales



En la gráfica se identifican con números las fusiones cuantitativamente más relevantes dentro de las últimas dos décadas: 1) Jun-1996: Santander (7°) / Osorno (5°), 2) Dic-1996: Santiago (4°) / O'Higgins (5°), 3) Dic-2001: Chile (2°) / Edwards (6°), 4) Jul-2002: Santander (4°) / Santiago (2°), y 5) Ene-2008: Chile (2°) / Citibank (11°). El lugar que ocupa la institución en las participaciones de mercado previas a las respectivas fusiones se consignan entre paréntesis.

Concentración bancaria: perspectiva internacional

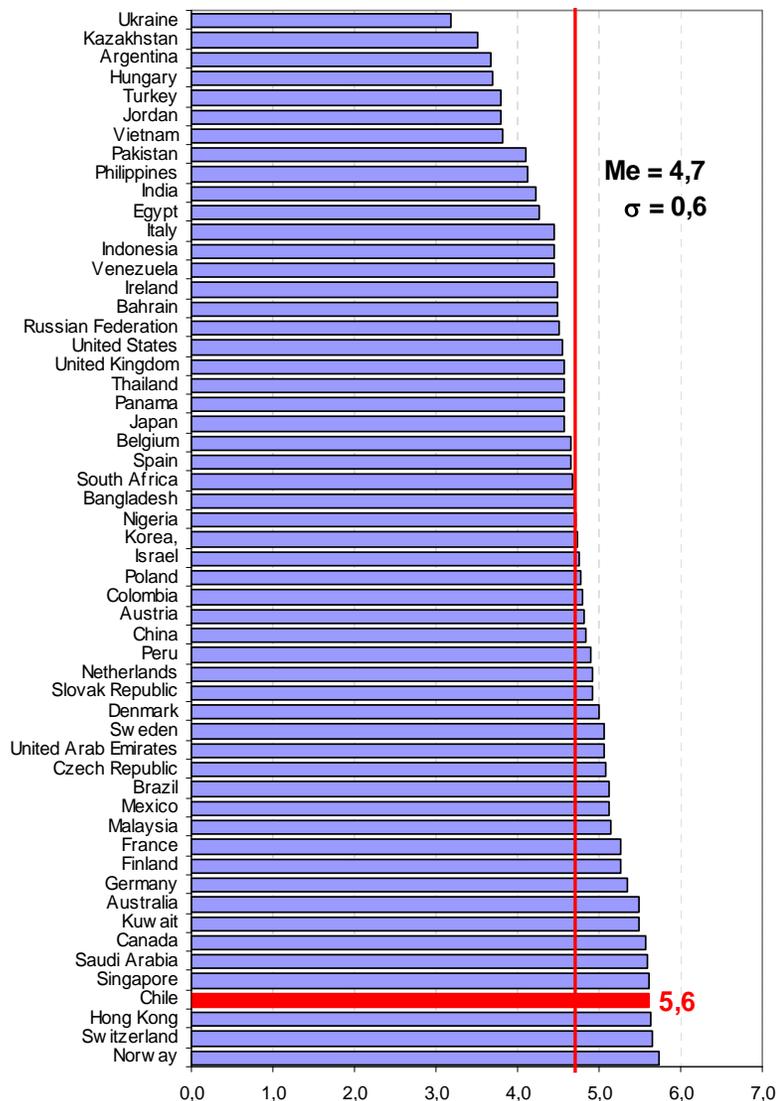
En un contexto internacional los índices de concentración bancaria del país no se muestran desalineados.



Fuente: Elaboración Departamento de Estudios (SBIF) en base a Thortsen Beck and Asli Demirgüç-Kunt, "Financial Institutions and Markets Across Countries and over Time: Data and Analysis", World Bank Policy Research Working Paper No. 4943, May 2009.

La mayor concentración bancaria no ha afectado la estabilidad financiera del país

Financial Stability Index 2009 (score)
2008 Rank 31/52 - 2009 Rank 4/55



El Foro Económico Mundial evalúa la materia sobre la base de tres factores: estabilidad monetaria, riesgo soberano y estabilidad bancaria.

En este último ámbito, las mediciones destacan la baja frecuencia de las crisis bancarias; la calidad de la supervisión y la fortaleza de la banca.

Fuente: Elaboración Departamento de Estudios (SBI) en base a Financial Development Report. World Economic Forum

COMENTARIOS FINALES

1. En la tramitación de las fusiones, el supervisor bancario ha puesto especial énfasis en la evaluación de la gestión de los riesgos y la solvencia de las instituciones involucradas.
2. En la práctica los procesos de fusión conllevan en si mismos riesgos tecnológicos, operacionales y reputacionales. La exigencia de una autorización previa especial ha facilitado el monitoreo y las respuestas tempranas por parte del supervisor bancario.
3. La industria bancaria en Chile cuenta con una alta participación extranjera. Los mayores bancos de la plaza poseen dicha característica y han logrado sus tamaños tras procesos de fusiones y adquisiciones. El supervisor bancario ha puesto especial atención dentro de la evaluación, a la solvencia de las entidades matrices y a la calidad de la supervisión financiera en los países de origen.
4. Las actuaciones de los reguladores y supervisores financieros no inhiben ni han inhibido las actuaciones y facultades de los organismos de libre competencia del país.

5. La mayor concentración exhibida por la banca local durante la última década, no ha afectado la estabilidad del sistema. En ese marco, durante el periodo, la banca ha mostrado un desempeño positivo, creciente profundidad y, por cierto, resiliencia.

6. Como materias de estudio y de eventuales perfeccionamientos de la regulación pueden considerarse: (i) el tratamiento de situaciones dónde la participación de mercado significativa se alcanza por crecimiento normal; (ii) la pertinencia de aplicar limitaciones al margen de financiamiento interbancario; (iii) analizar a la luz de la experiencia reciente con la crisis financiera internacional cuál es el mercado relevante en que resulta riesgoso una participación significativa de mercado (colocaciones, derivados, depósitos, préstamos interbancarios)