

Evaluación de Impacto: Implementación de las Recomendaciones Normativas de la FNE en Licitaciones de Seguros Hipotecarios

División Antimonopolios

Marzo de 2024

Presentación

La Fiscalía Nacional Económica (en adelante, “FNE”) no sólo tiene a su cargo la persecución de infracciones de libre competencia, sino que también la promoción de la competencia en los mercados, siendo una de las herramientas más relevantes que la ley le confiere respecto de esta última función la de proponer cambios normativos consagrada en el artículo 39 letra q) del Decreto Ley N°211 de 1973. Las proposiciones, que se remiten a S.E. el Presidente de la República a través del Ministro de Estado que corresponda, pueden efectuarse luego de un estudio de mercado o de una investigación. Como se aprecia en este documento, se trata de una herramienta que puede impulsar importantes cambios favorables en los mercados.

En este contexto, el objetivo de esta Evaluación de Impacto es cuantificar a través de distintos indicadores los beneficios a la competencia y a los consumidores que trajo consigo la implementación de las recomendaciones normativas efectuadas en agosto de 2019 al término de la “Investigación de oficio sobre licitaciones de seguros hipotecarios”, Rol N°2416-17, llevada a cabo por la División Antimonopolios de la FNE (en adelante, “Investigación”)¹. Las recomendaciones se dirigieron al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, remitiéndose copia a la Comisión para el Mercado Financiero, autoridad sectorial en la industria concernida.

En la Investigación se constató que, al contratar un crédito hipotecario, las entidades crediticias (bancos, cajas de compensación, etc.) exigían a los deudores contar con un seguro de desgravamen y uno de incendio, los que podían tener algunas coberturas adicionales. La mayoría de los clientes optaba por contratar estos seguros a través de pólizas colectivas que contrataban las entidades crediticias, las cuales a partir de cambios normativos del año 2012 eran contratados a través de licitaciones abiertas. El modelo de licitaciones permitió importantes ahorros en comparación con el escenario previo; sin embargo, en la Investigación se identificaron ámbitos en que aún podía incrementarse la competencia.

Se identificó falta de competencia en el segmento de corretaje asociado a los seguros de desgravamen e incendio. Por ejemplo, en un 94,8% de licitaciones realizadas entre 2012 y 2017 sólo se presentó el corredor relacionado a la entidad crediticia. Asimismo, se observó que cuando participaban corredores no relacionados o independientes de la entidad crediticia, su comisión promedio era sustancialmente menor a la de los corredores relacionados. Por otro lado, también se identificó que en el 99,96% de los casos en que

¹ FNE, Informe de recomendación normativa y Resolución de recomendación normativa. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/doc_2416-17.pdf.

existía un corredor relacionado a la entidad crediticia, el servicio fue adjudicado a dicho corredor.

Dentro de los factores que explicaban dicho fenómeno se encontraban aspectos de la regulación vigente, destacando la discrecionalidad que se confería a las entidades crediticias, frecuentemente integradas verticalmente con un corredor, para exigir la participación de un corredor de seguros en las ofertas de las aseguradoras, para establecer los requisitos que los corredores debían cumplir y, adicionalmente a lo anterior, el derecho de reemplazar al corredor incluido en la oferta ganadora en la medida que igualase su comisión.

En ese escenario, la FNE recomendó a S.E. el Presidente de la República, a través del Ministro de Hacienda, distintos ajustes a la normativa a fin de fomentar la competencia, con foco en el corretaje de seguros. Las recomendaciones fueron mayoritariamente acogidas por el Poder Ejecutivo y por el Congreso Nacional, transformándose en ley en el año 2021.

Ahora bien, atendida la estructura de la industria, resulta posible contar con información para comparar el funcionamiento del corretaje de seguros en el contexto de las licitaciones antes y después de los cambios normativos. Así, es posible identificar importantes impactos pro-competitivos: hay una mayor presencia de ofertas sin corredor de seguros en contraposición a una menor presencia de corredores relacionados a la entidad licitante; hay menores comisiones y, en definitiva, se han conseguido importantes ahorros en favor de los consumidores, que alcanzan aproximadamente US\$25 millones anuales.

1. Recomendaciones de la FNE y cambios normativos implementados

En agosto de 2019, la FNE efectuó distintas propuestas de cambios normativos a S.E. el Presidente de la República, a través del Ministro de Hacienda, al término de la Investigación, dentro de las cuales se encontraban:

- La eliminación del derecho que la normativa otorgaba a la entidad crediticia para reemplazar a su arbitrio al corredor incluido en las ofertas de seguros colectivos licitados, en la medida que se igualara la comisión. Este derecho desincentivaba fuertemente la participación de corredores no relacionados (en adelante, “**Corredor Independiente**” o “**Corredores Independientes**”), ya que, a pesar de asumir los costos y esfuerzos para participar y hacer una oferta competitiva, la provisión del servicio dependía en cualquier caso de la decisión de la entidad crediticia, que usualmente tenía un corredor relacionado a la entidad crediticia (en adelante, “**Corredor Relacionado**”).
- La supresión de la facultad de las entidades crediticias para exigir la presencia de un corredor de seguros. Esto porque sus labores en este tipo de licitaciones eran distintas de la usual, ya que la intermediación entre oferta y demanda se producía por la obligación legal de licitar. En línea con esto último, se identificó que algunas entidades crediticias que no habían requerido la presencia de un corredor habían podido desarrollar la licitación sin mayores inconvenientes.

- La regulación de los servicios que se podían exigir al corredor de seguros. Esto, ya que la Investigación dio cuenta de que se exigían requisitos que, siendo de fácil cumplimiento para el Corredor Relacionado, podían constituir barreras a la entrada para Corredores Independientes (por ejemplo, efectuar la recaudación o contar con una red de puntos de atención con características específicas).

El Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional impulsaron y acogieron las propuestas de la FNE, materializándose ello en la inclusión de esta materia en la Ley N°21.314, de 13 de abril de 2021, que establece nuevas exigencias de transparencia y refuerza las responsabilidades de los agentes de los mercados (en adelante, “Ley N°21.314”)².

En particular, la Ley N°21.314 eliminó el derecho de reemplazo, así como la posibilidad de que las entidades crediticias exigieran la presencia de un corredor, pasando a ser decisión del asegurado si concurrir o no con un corredor. Asimismo, se entregó a la Comisión para el Mercado Financiero la regulación de los servicios exigibles a los corredores. Esta última entidad mantuvo a nivel infra legal cierta discrecionalidad en favor de las entidades crediticias en la determinación de los servicios a exigir³, de modo tal que en opinión de la FNE existe aún espacio para mejoras normativas adicionales a las ya implementadas que pudieran profundizar los beneficios que aquí se analizarán.

2. Beneficios de la implementación de los cambios recomendados por la FNE

A continuación, se realiza un análisis cuantitativo de los beneficios a los consumidores originados a partir de la implementación de los ajustes normativos recomendados por la FNE, considerando los datos de carteras que incluyen el 98% de la cartera de deudores⁴.

Este análisis compara el escenario previo a las recomendaciones normativas de la FNE (en adelante, “**Pre**”) y el escenario posterior a la entrada en vigencia de la Ley N°21.314 (en adelante, “**Post**”)⁵.

En particular, se evaluó de forma agregada el cambio que se ha evidenciado en diferentes dimensiones que permiten medir la competencia en el servicio de corretaje en las licitaciones, a saber: **(a)** participación y adjudicación de ofertas sin corredor y con corredores no relacionados a la entidad crediticia; **(b)** análisis del costo de comisión por corretaje; y, **(c)** ahorro anual para las carteras de seguros licitadas.

² Véase: Ley N°21.314, artículo 5°, N° 2.

³ Véase: NCG N°469, punto B.10.

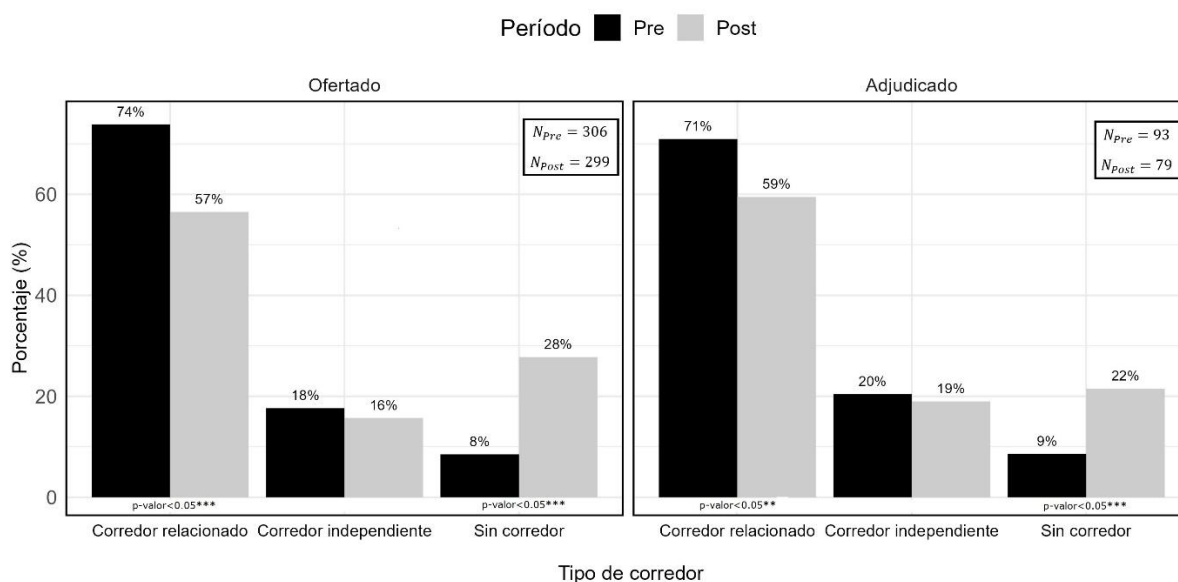
⁴ En particular, se recogieron los datos de: Banco de Chile, Scotiabank Chile, Banco Santander, Banco de Crédito e Inversiones, Banco Estado, Banco Itaú-Corpbanca, Banco Bice, Banco Security, Banco Falabella, Banderarrollo Leasing, Banco Ripley, Banco Internacional y Scotia Azul Leasing.

⁵ El escenario Pre comprende el periodo entre el 1° de enero de 2017 y el 19 de agosto de 2019 y el escenario Post entre el 13 de abril de 2021 y el 31 de diciembre de 2023.

a) Aumento significativo de la participación y adjudicación de ofertas sin corredor

El Gráfico N° 1 muestra las ofertas y adjudicaciones de ofertas para licitaciones de seguros asociados a créditos hipotecarios, distinguiendo entre ofertas con Corredor Relacionado, Corredor Independiente y ofertas sin corredor⁶.

Gráfico N° 1. Ofertas y adjudicación corredoras de seguros (Pre y Post)



Fuente: Elaboración propia en base a información pública de la CMF⁷

Respecto de las ofertas con Corredor Relacionado, según muestra el Gráfico N°1, el porcentaje agregado de participación y adjudicación disminuyó significativamente⁸, pasando de un 74% a un 57% en la cantidad de ofertas realizadas (-23%) y de un 71% a un 59% en la cantidad de ofertas adjudicadas (+16%). Por su parte, la participación y adjudicación de ofertas con Corredor independiente, no presentan diferencias significativas al comparar el periodo Pre y el periodo Post en la cantidad de ofertas realizadas ni en la cantidad de ofertas adjudicadas.

De esta manera, según muestra el Gráfico N°1, la disminución en el porcentaje agregado de participación y adjudicación de las ofertas con Corredor Relacionado fue capturado por el aumento significativo en las ofertas sin corredor, alcanzando en el periodo Post más del

⁶ Para este análisis fueron consideradas las carteras licitadas de seguros de desgravamen, desgravamen + ITP 2/3, incendio y sismo e incendio. Para mayor detalle ver Anexo: Ofertas y Adjudicación Corredoras de Seguros (Pre Y Post).

⁷ Información disponible hasta diciembre de 2023 en <https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/w3-propertyvalue-26236.html>.

⁸ La significancia estadística de la disminución fue evaluada mediante el test de Boschloo con un nivel de confianza del 95%. Los resultados indican que la reducción observada es estadísticamente significativa ($p < 0.05$).

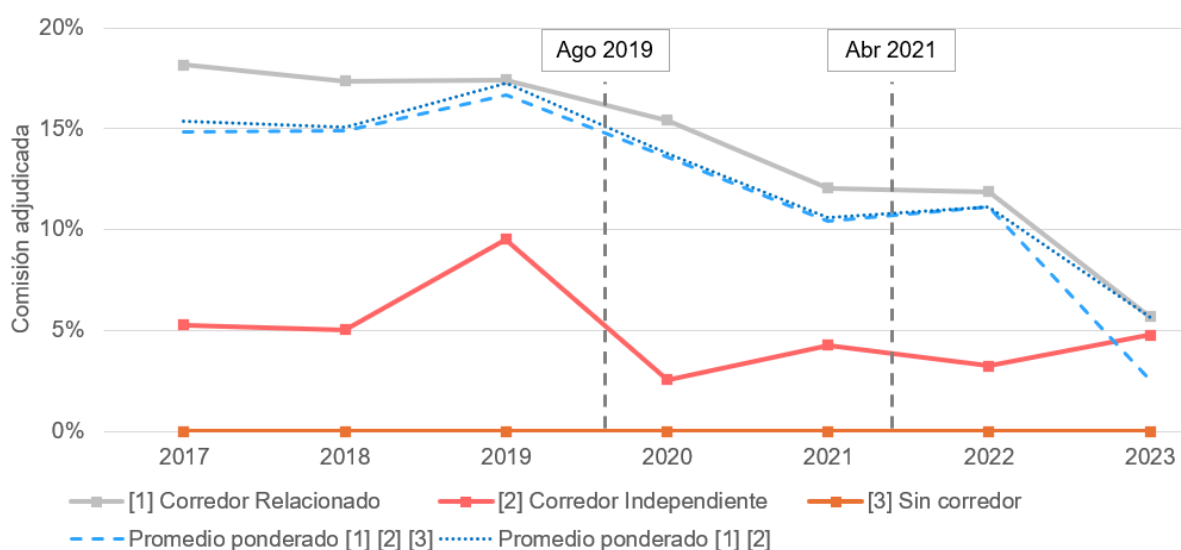
doble que en el periodo Pre, pasando de un 8% a un 28% en la cantidad de ofertas realizadas (+227%) y de un 9% a un 22% en la cantidad de ofertas adjudicadas (+150%).

b) Reducción significativa en la comisión de corretaje promedio

El Gráfico N° 2 muestra la evolución del promedio ponderado de las ofertas adjudicadas de los corredores en las licitaciones públicas de seguros de créditos hipotecarios, distinguiendo entre Corredores Relacionados, Corredores Independientes y ofertas sin corredor⁹. En el gráfico se destaca, primero, la fecha de las recomendaciones normativas de la FNE y, segundo, la publicación de la Ley N°21.314.

Además, el Gráfico N°2 muestra el promedio ponderado de todo el sistema, que incluye las comisiones de las ofertas adjudicadas con Corredor Relacionado, Corredor Independiente y ofertas sin corredor. Asimismo, muestra el promedio ponderado del sistema excluyendo del cálculo a las ofertas sin corredor.

Gráfico N° 2. Comisión promedio corretaje de seguros 2017-2023 (% de la prima)



Fuente: Elaboración propia en base a información pública de la CMF¹⁰

A partir del análisis del gráfico, se evidencia una reducción significativa en la comisión promedio de todo el sistema, que disminuyó del 17% en el año 2019 al 3% en 2023¹¹. Esta disminución representa una reducción del 85% en el periodo analizado. Ahora bien, si se

⁹ El promedio del sistema representa el costo promedio ponderado por monto asegurado de las comisiones de los corredores adjudicados de todas las entidades crediticias para los seguros de desgravamen, desgravamen + ITP 2/3, incendio e incendio y sismo. Para el caso de ofertas adjudicadas sin corredor, fue considerada una comisión de 0%.

¹⁰ Información disponible hasta diciembre de 2023 en <https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/w3-propertyvalue-26236.html>.

¹¹ La significancia estadística de la disminución fue evaluada mediante un *test-t* de medias con varianzas iguales, utilizando un nivel de confianza del 95%. Los resultados revelan que la reducción observada es estadísticamente significativa ($p < 0.01$).

considera el promedio del sistema excluyendo las ofertas sin corredor, la disminución entre el año 2019 y 2023 alcanza el 67%.

La reducción de las comisiones promedio del sistema se debió a las menores comisiones adjudicadas por ambos grupos de corredores de seguros. Entre los años 2019 y 2023, se registró una disminución promedio del 67% para los Corredores Relacionados, cuya comisión pasó de un 17% en 2019 a un 6% en 2023. Asimismo, para los Corredores Independientes, se observa una disminución del 50%, pasando de un 10% en 2019 a un 5% en 2023.

Finalmente, la disminución en las comisiones de los Corredores Relacionados trajo consigo la disminución de la brecha entre las ofertas realizadas por estos y los Corredores Independientes, lo que da cuenta de que existe actualmente una mayor presión competitiva entre ambos grupos. A modo de ejemplo, en 2019 existía una diferencia de 8 puntos porcentuales entre ambos grupos, mientras que en 2023 la brecha de ambos grupos de corredores disminuyó a un 1 punto porcentual.

c) Ahorros anuales en favor de los consumidores de US\$25 millones

Siguiendo la metodología explicada en el Anexo Metodológico, la Tabla N°1 muestra el ahorro agregado anual para los consumidores, distinguiendo por cada tipo de seguro licitado.

Tabla N°1. Ahorro anual estimado

	Desgravamen	Desgravamen + ITP 2/3	Incendio	Incendio y sismo	Total
Ahorro anual UF	160.594	21.671	402	430.925	613.593
Ahorro Anual MM USD ¹²	6,68	0,90	0,02	17,92	25,52

Fuente: Elaboración propia en base CMF¹³

La estimación de la FNE da cuenta de que el ahorro anual asciende a US\$25,52 millones, concentrándose los mayores ahorros en la cartera de incendio y sismo (US\$17,92 millones), los cuales representan el 70% del total. Por otro lado, el ahorro de la cartera de seguros de desgravamen alcanzó US\$6,68 millones, representando el 26% del total.

¹² UF y dólar al 31 de diciembre de 2023.

¹³ Información disponible hasta diciembre de 2023 en <https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/w3-propertyvalue-26236.html>.

3. Conclusión

Según los antecedentes mostrados, si se compara el escenario previo a la recomendación normativa con el escenario posterior a la entrada en vigencia de la Ley N°21.314, la dinámica competitiva de los procesos licitatorios da cuenta de importantes impactos de las recomendaciones de la FNE y su implementación en el funcionamiento del servicio de corretaje, lo que refuerza la importancia de las herramientas de promoción de la competencia o *advocacy*.

Dentro de los efectos observados, se encuentra la disminución en la participación y adjudicación de Corredores Relacionados, al suprimirse el incentivo que existía con el derecho de reemplazo.

Asimismo, y al no ser ya obligatoria su presencia en las ofertas, se observa un aumento considerable en la participación y adjudicación a aseguradoras sin corredor de seguros, con lo que existen segmentos de clientes que ya no pagan por este servicio.

Por otro lado, la mayor competencia se tradujo en una reducción significativa de las comisiones, alcanzando en promedio valores menores al 3%, en circunstancias que anteriormente en el año 2019 alcanzaban valores del 17%. Del mismo modo, disminuyó la brecha entre las ofertas de Corredores Independientes y Corredores Relacionados.

Finalmente, la implementación de las recomendaciones de la FNE permitió ahorros anuales de US\$25,52 millones, beneficiando a más de 1.280.700 clientes de créditos hipotecarios¹⁴.

¹⁴ Elaboración propia en base CMF. Para el cálculo fueron consideradas todas las carteras de clientes de los seguros de desgravamen, desgravamen + ITP 2/3, incendio e incendio y sismo.

ANEXO METODOLÓGICO: CÁLCULO DE AHORROS

Para el cálculo del ahorro se utilizaron las adjudicaciones de todas las entidades crediticias entre el 1° de enero de 2012 y el 1° de diciembre de 2023. En particular, se realizó una evaluación comparando el comportamiento de las corredoras de seguros en los escenarios Pre y Post.

El cálculo del ahorro se realizó utilizando la siguiente fórmula:

$$Ahorro = \sum_{i \in \{EC\}} \sum_{j \in \{seguro\}} [(C_{i,j}^{pre} - C_{i,j}^{post}) * P_{i,j}^{post}] * MA_{i,j}^{post}$$

Donde:

- EC corresponde a la entidad crediticia
- Seguro corresponde a la cartera de seguros a licitar, siendo estas: (i) desgravamen; (ii) desgravamen + ITP 2/3; (iii) incendio; y, (iv) incendio y sismo.
- $C_{i,j}^{pre}$ es la comisión promedio IVA incluido de todos los corredores adjudicados entre el año 2012 y la recomendación normativa de la FNE para la entidad crediticia i y la cartera de seguros j .
- $C_{i,j}^{post}$ es la comisión del corredor IVA incluido del último proceso adjudicado posterior a la modificación normativa para la entidad crediticia i y la cartera de seguros j .
- $P_{i,j}^{post}$ es la tasa prima mensual ofertada por la compañía aseguradora adjudicada en el último proceso de licitación posterior a la modificación normativa para la entidad crediticia i y la cartera de seguros j .
- $MA_{i,j}^{post}$ es el monto asegurado en UF del total de la cartera a licitar en el último proceso adjudicado posterior a la modificación normativa para la entidad crediticia i y la cartera de seguros j .

ANEXO: OFERTAS Y ADJUDICACIÓN CORREDORAS DE SEGUROS (PRE Y POST)

Para el cálculo agregado de la participación y adjudicación de ofertas de corredoras de seguro presentadas en el Gráfico N°1, se consideraron los antecedentes de las carteras de seguros de desgravamen, desgravamen + ITP 2/3, incendio e incendio y sismo.

A continuación, se presentan las ofertas y adjudicaciones de ofertas para licitaciones de seguros asociados a créditos hipotecarios con Corredor Relacionado, Corredor Independiente y sin corredor, distinguiendo entre los distintos tipos de carteras licitadas.

Gráfico N°3. Participación de corredoras de seguros (Pre y Post) por tipo de carteras

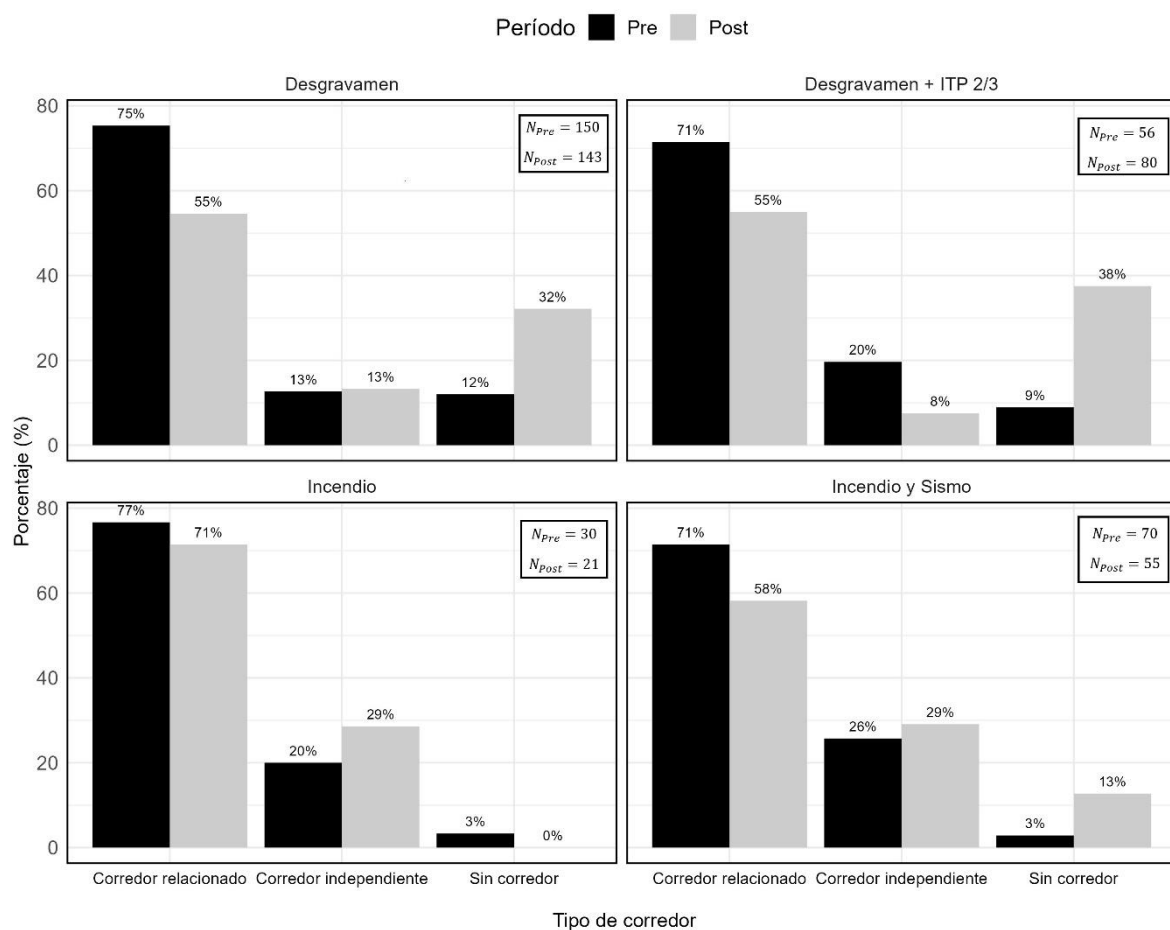


Gráfico N°4. Adjudicación de corredoras de seguros (Pre y Post) por tipo de carteras

