

MATRIZ DE COMENTARIOS

Comentarios al Proyecto de los
“PRINCIPIOS METODOLÓGICOS GENERALES PARA LA ESTIMACIÓN DEL
FACTOR DE PRODUCTIVIDAD APLICABLE AL RÉGIMEN TARIFARIO DE
FÓRMULA DE TARIFAS TOPE QUE REGULA LAS TARIFAS DE
CATEGORÍA I DE TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A., PARA EL PERÍODO
SETIEMBRE 2022 – AGOSTO 2025”

Resolución de Consejo Directivo N° 208-2021-CD/OSIPTEL publicada en el
Diario Oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2021.

COMENTARIOS RECIBIDOS:

Se han presentado comentarios al referido Proyecto, mediante las siguientes comunicaciones:

- Carta TDP-4142-AG-AER-21 de Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), recibida el 03 de diciembre de 2021.

Los comentarios recibidos son publicados en forma textual y completa en la página web del OSIPTEL.



MATRIZ DE COMENTARIOS

I. COMENTARIOS GENERALES

NOMBRE DE QUIEN REALIZA EL COMENTARIO / SÍNTESIS DE LOS COMENTARIOS

POSICIÓN DEL OSIPTEL

Telefónica (Secciones 1 y 3)

En el contexto actual del mercado de los Servicios Regulados de telefonía fija ya no es necesario se aplique la regla del price cap ($\Delta P = IPC - X$). Existe un importante efecto sustitución por el servicio móvil, al cual se ha sumado un uso intensivo del Internet (móvil y fijo) para satisfacer las necesidades de comunicación de los usuarios.

La política regulatoria actual a implementarse para los Servicios Regulados de telefonía fija debe migrar a un esquema donde el Factor de Productividad sea igual al IPC en todos los trimestres de aplicación, con la finalidad de evitar efectos transitorios que pueden generar cierta incertidumbre en las decisiones o en el bienestar de los usuarios.

Respecto a la no necesidad de aplicar la regla del price cap, corresponde indicar que en la actualidad los servicios de Categoría I no se encuentran desregulados por lo que se mantienen aplicables las disposiciones establecidas en la sección 9.04 de los Contratos de Concesión aprobados a través del Decreto Supremo N° 11-94-TC y modificados por Decreto Supremo N° 021-98-MTC. En ese sentido, la presente revisión del factor de productividad se da en estricto cumplimiento de los Contratos de Concesión.

En relación al planteamiento de la empresa para que el Factor de Productividad sea igual al IPC en todos los trimestres de aplicación, se debe indicar que este aspecto se encuentra asociado al proceso de cálculo del Factor de Productividad, por lo que no puede ser establecido de manera anticipada. Cabe señalar que el resultado del proceso de cálculo del Factor de Productividad será materia de consulta pública y comentarios en etapas posteriores del proceso de revisión correspondiente. En consecuencia, no se estima pertinente abordar dicho aspecto dentro de los Principios Metodológicos.



II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1 DIFERENCIAL ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS DE LA ECONOMÍA Y LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS DE LA EMPRESA Y USO DE UNA TASA DE DEPRECIACIÓN CONSTANTE EN LA ESTIMACIÓN DEL ALQUILER DE CAPITAL

NOMBRE DE QUIEN REALIZA EL COMENTARIO / SÍNTESIS DE LOS COMENTARIOS

POSICIÓN DEL OSIPTEL

Telefónica (Secciones 2.1, 2.1.1 y 3)

El diferencial entre las tasas de crecimiento de los precios de los insumos de la economía y los precios de los insumos de la empresa - en el enfoque de diferencias de Bernstein y Sappington (1999) aplicado por OSIPTEL en el Perú- debe ser mínimo o cero, ello en tanto Telefónica como cualquier agente en la economía peruana compra sus insumos en el mismo mercado.

El uso de una tasa de depreciación constante en la estimación del precio de alquiler de capital, en base a la formulación de Christensen y Jorgenson (1969) no ha venido reflejando diferenciales coherentes entre los precios de los insumos de la economía y los precios de los insumos de los servicios regulados de la empresa en anteriores procesos de Factor de Productividad. Ante ello, solicitamos respetuosamente que los Principios Metodológicos salvaguarden el uso de criterios de razonabilidad económica en la estimación de dicho diferencial y la mejor información disponible, priorizando el uso de una tasa de depreciación anual en línea con la información de depreciación contable remitida por Telefónica, sin perjuicio de que para obtener resultados razonables en dicho diferencial se utilice una metodología de depreciación distinta.

Telefónica afirma que la utilización de una tasa de depreciación constante genera un diferencial excesivo entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y la economía, el cual habría llegado a ascender a 30% en el 2012, no existiendo razón ni coherencia económica que respalde tal resultado. Según la empresa, el mencionado diferencial no tendría sentido dado que los insumos que compra provienen del mercado peruano, y no existen razones económicas para pensar que la empresa pague menores precios que el resto de la economía. En ese sentido, Telefónica propone que se señale en los Principios Metodológicos que se espera que el diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la economía y de la empresa debe ser mínimo o cero, para lo cual se utilizará en principio la información de depreciación contable remitida por la empresa, sin perjuicio de que, por coherencia económica, se pueda utilizar otra metodología.

En relación al diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la economía y de la empresa, corresponde señalar que, en la propuesta de Principios Metodológicos Generales, donde se establece que el cálculo de cada componente de la fórmula de Bernstein y Sappington se estimará de manera independiente; los argumentos expuestos por la empresa relacionado con establecer alguna relación a priori entre la variación de precios de los insumos de la economía y de la empresa, irían en contra con la estimación independiente de cada componente del Factor de Productividad.

Así, no puede considerarse válido establecer una relación de esta naturaleza, dado que implicaría vulnerar la transparencia y confiabilidad del procedimiento regulatorio, e introducir sesgos intencionales en una medición que debe efectuarse conforme al marco normativo vigente y a las mejores prácticas.

Asimismo, se debe considerar que el diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y la economía, como componente de estimación del Factor de Productividad, aparece en el desarrollo efectuado por Bernstein y Sappington (1999), a fin de comparar el desempeño de la empresa regulada con el resto de empresas de la economía.





La racionalidad de este planteamiento se debe a que la empresa regulada, como parte del sector telecomunicaciones, posee una estructura de costos distinta a las demás empresas y sectores de la economía. En efecto, una empresa del sector telecomunicaciones posee una estructura de costos en la cual los activos relacionados a la infraestructura de la red desplegada son de significativa importancia. Ello, aunado al alto dinamismo tecnológico que presenta este sector, permite esperar que la tasa de crecimiento en el precio de los insumos de la empresa regulada sea distinta a la de las demás empresas de la economía.

De otra parte, Telefónica afirma que la utilización de una tasa de depreciación constante genera un diferencial excesivo entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y la economía, el cual habría llegado a ascender a 30% en el 2012, no existiendo razón ni coherencia económica que respalde tal resultado. Según la empresa, el mencionado diferencial no tendría sentido dado que los insumos que compra provienen del mercado peruano, y no existen razones económicas para pensar que la empresa pague menores precios que el resto de la economía. En ese sentido, Telefónica propone que se señale en los Principios Metodológicos que se espera que el diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la economía y de la empresa tienda a ser mínimo o cero, para lo cual se utilizará en principio la información de depreciación contable remitida por la empresa, sin perjuicio de que, por coherencia económica, se pueda utilizar otra metodología.

En virtud de los argumentos económicos descritos, por tanto, no podría asegurarse a priori un diferencial que deba ser mínimo o cero, entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y de la economía, por lo que su resultado dependerá directamente de la medición empírica que se realice.

En consecuencia, no se considera pertinente establecer en los Principios Metodológicos una vinculación metodológica a priori entre la variación de los precios de los insumos de la economía y de la empresa, y se reitera la posición de estimar de manera independiente cada componente de la fórmula del Factor de Productividad.

En relación al planteamiento de Telefónica sobre la tasa de depreciación, es necesario señalar que este corresponde a un aspecto específico de tratamiento de información dentro de la estimación del Factor de Productividad.

Así pues, las cuestiones específicas asociadas al tratamiento de información, a considerar en el proceso de cálculo del Factor de Productividad, serán materia de consulta pública y comentarios en etapas posteriores del proceso de revisión correspondiente.

En consecuencia, por los motivos expuestos, no se estima pertinente abordar aspectos particulares sobre el tratamiento de la información de depreciación dentro de los Principios Metodológicos.

2.2 ESTIMACIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS DE LA ECONOMÍA

NOMBRE DE QUIEN REALIZA EL COMENTARIO / SÍNTESIS DE LOS COMENTARIOS

POSICIÓN DEL OSIPTTEL

Telefónica (Secciones 2.1.2 y 3)

El componente de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía, es un componente cuya estimación debe ser evaluada tomando en cuenta un índice de precios directo, validado, consistente y publicado por una institución oficial como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, "INEI").

En este caso, una propuesta para la estimación de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía en la estimación del Factor X, sería la de considerar el uso del Índice al por Mayor (IPM) el cual muestra la variación de los precios de un conjunto de insumos que se tranzan o comercializan en el mercado mayorista.

El uso de un índice de precios directo, publicado de manera independiente por una institución oficial como el INEI, permite dar mayor transparencia a la estimación del Factor X, lo que evita el riesgo de sesgos o inconsistencias en la estimación de algún indicador de precios de los insumos de la economía a causa de la metodología o la información utilizada.

Al respecto, Telefónica recomienda el uso de índices de precios directos, validados y oficiales publicados por el INEI, como por ejemplo propone el uso del Índice de Precios al por Mayor (IPM), como proxy de los precios de los insumos de la economía.

Asimismo, es importante mencionar que bajo una situación ideal, la variación de los precios de los insumos de la economía debería ser reflejada de manera directa mediante un índice de precios de insumos; sin embargo, al no evidenciarse la existencia de tal indicador para el caso peruano, el OSIPTTEL plantea la obtención de un proxy de la variación de los precios de los insumos de la economía, utilizando la información disponible para el periodo de análisis, conforme a criterios de calidad y consistencia.

En ese sentido, una primera alternativa para ello sería la identificación de un índice de precios que refleje aproximaciones a las variaciones de los precios de los insumos. Al respecto, los índices de precios del productor conforman una familia de índices que tienen como objetivo medir las variaciones de precios desde la perspectiva de la empresa. En efecto, cuando el análisis se desenvuelve en relación a la maximización del beneficio, correspondería realizar un Producer Output Price Index, pero cuando se plantea como una minimización de costos, entonces correspondería desarrollar un Producer Input Price Index (International Monetary Fund, 2010).

Cabe precisar que, desde un enfoque económico de la teoría de los números índices, el Producer Output Price Index mide la variación de precios a la salida de la planta, asumiendo que los inputs y la tecnología son constantes. En cambio, el Producer Input Price Index mide la variación de los precios de los insumos intermedios, asumiendo que el nivel de producción y los insumos primarios son constantes.

Por tal motivo, el Producer Output Price Index, definido a partir de los ingresos de las empresas, podría reflejar indirectamente la totalidad de las variaciones de





costos de los factores de producción, dado que dicho índice se construye bajo el supuesto de maximización del beneficio y toma en consideración los precios a la salida de la planta.

No obstante, si bien el Producer Output Price Index sería una aproximación a un índice de precios de insumos, tampoco se encuentra disponible dicho indicador para el caso peruano. Lo más cercano que se tiene en el Perú a dicho índice es el Índice de Precios al por Mayor (IPM), el cual es publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Este índice refleja las variaciones en los precios de un conjunto de bienes que se comercializan a nivel mayorista. Dentro del conjunto de bienes incluidos en el IPM, se tiene bienes de demanda intermedia, de consumo final y bienes de capital. Asimismo, este indicador contiene información de tres (3) sectores productivos: agropecuario, pesca y manufactura.

Sin embargo, en este punto es importante resaltar que el IPM se constituye como un estimador imperfecto de las variaciones de los precios de los insumos de la economía, toda vez que no contiene información de remuneraciones, las cuales son el precio de los pagos realizados por las empresas a sus trabajadores. Asimismo, su información se encuentra acotada únicamente para tres (3) sectores productivos: agropecuario, pesca y manufactura.

Por tal motivo, al no existir un índice de precios insumos de la economía peruana, y al ser el IPM un indicador imperfecto del mismo, se considera conveniente estimar dicho componente. La manera más apropiada de estimarlo es mediante un indicador ponderado de los precios de los principales factores de producción como son el trabajo y el capital. De esta manera para la revisión del Factor de Productividad que deberá ser aplicado durante el período comprendido entre setiembre de 2022 y agosto de 2025, el OSIPTEL estimará la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía mediante un indicador ponderado de precios.

En lo que respecta a los precios del insumo trabajo, al ser este una variable observable, el OSIPTEL considerará la información disponible de sueldos y salarios elaborada por entidades como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), o alguna otra entidad que publique indicadores de sueldos y salarios para el caso peruano.

Respecto al precio del alquiler del capital este será estimado, en la medida que es un componente no observable. Para ello, se optará por la metodología más acorde para su estimación. Asimismo, el OSIPTEL podrá considerar el uso de índices de precios publicados por el INEI, como el IPM, el Índice de precio de Maquinaria y Equipo (IPME), el Índice de Materiales de Construcción (IMC), u otros, que permitan aproximar la variación del precio de alquiler del capital.

Finalmente, en lo referente a la relación que debe cumplir el precio de los insumos de Telefónica y de la economía, que sugiere la empresa, dicho comentario ha sido abordado en la sección 2.1 de esta Matriz de Comentarios.

2.3 USO DE COMPARACIONES INTERNACIONALES PARA VALIDAR LA ESTIMACIÓN DEL FACTOR DE PRODUCTIVIDAD

NOMBRE DE QUIEN REALIZA EL COMENTARIO / SÍNTESIS DE LOS COMENTARIOS

POSICIÓN DEL OSIPTEL

Telefónica (Secciones 2.2 y 3)

Los Principios Metodológicos deben incluir como mecanismo de consistencia externa y validación de la aplicación de la metodología, la necesidad de incluir en el informe que sustenta la aprobación del Factor de Productividad, información comparable de la experiencia internacional que permita la comparación de valores de Factor X y políticas regulatorias; mecanismo basado en estudios recientes de origen académico y/o regulatorio.

Telefónica solicita incluir en los Principios Metodológicos que en el informe que sustente la aprobación del Factor X se desarrolle un análisis de experiencias internacionales comparables, que incluyan valores de Factor X y políticas regulatorias, sobre la base de estudios recientes de origen académico y/o regulatorio.

En principio, cabe recordar que la estimación del Factor X para el período 2022-2025 se realizará de acuerdo al enfoque de Bernstein y Sappington (1999), es decir $X = (P\hat{T}F - P\hat{T}F^{Eco}) + (\hat{W}^{Eco} - \hat{W})$. Particularmente, en el caso de la tasa de crecimiento de la productividad total de factores ($P\hat{T}F$) y de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos (\hat{W}) de la empresa, se utilizará la información de mayor calidad en relación a la desagregación de servicios regulados y no regulados, conforme a su disponibilidad y consistencia. En ese sentido, la metodología adoptada permitirá determinar el Factor de Productividad utilizando información que directamente corresponde a la empresa Telefónica.

Por lo tanto, los estudios internacionales que se identifiquen sólo deben tener un carácter referencial, complementario y no sustitutorio, en el cálculo del Factor X que contribuirá con las buenas prácticas que realiza el OSIPTEL.

En ese sentido, considerando que el objetivo de los Principios Metodológicos es definir el marco metodológico de medición de los componentes del Factor de Productividad, no se estima pertinente adoptar la propuesta de la empresa de incluir dentro de los Principios un mecanismo de consistencia externa basado en una comparación internacional, el cual condicione la aprobación del Factor X.

