

ANEXO 1

Comentarios al Proyecto de Instructivo General de Contabilidad Separada (IGCS) para Empresas de Telecomunicaciones¹

COMENTARIOS RECIBIDOS²

Razón social de la empresa	Referencia de la Comunicación	Fecha de recepción
Nextel del Perú S.A.	CGR-500/13	11.04.2013
Gilat to Home Perú S.A.	GL-268-2013	22.05.2013
América Móvil Perú S.A.C.	DMR-FM/N° 666/13	23.05.2013
Telefónica del Perú S.A.A.	DR-107-C-0722/CM-13	24.05.2013
Telefónica Móviles S.A.	TM-925-A-169-2013	24.05.2013

Nota:

1. Los comentarios recibidos han sido publicados de forma textual y completa en la página web del OSIPTEL.
2. La presente matriz analiza y evalúa los comentarios remitidos por las empresas concesionarias al Proyecto de IGCS para Empresas de Telecomunicaciones.
3. La posición del OSIPTEL vertida en la presente matriz, se ordena de acuerdo a los temas que han sido materia de comentario de las empresas concesionarias.
4. Los comentarios recibidos de Telefónica Móviles S.A. y Americatel Perú S.A., a través de sus cartas TM-925-A-172-2013 y c. 325-2013-GAR recibidas el 27 y 28 de mayo de 2013, respectivamente, han sido presentados en forma extemporánea al plazo establecido mediante Resolución N° 010-2013-CD/OSIPTEL y Resolución N° 045-2013-CD/OSIPTEL; sin embargo, considerando que los mismos están relacionados a los comentarios formulados por las empresas anteriormente señaladas, en la presente matriz se realiza la evaluación correspondiente de acuerdo a su alcance.

¹ Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 09 de febrero de 2013.

² El plazo para presentar comentarios fue hasta el 24 de mayo de 2013.

TEMAS COMENTADOS:

**DEL MECANISMO DE COMENTARIOS A LOS PROYECTOS NORMATIVOS DENTRO DE LA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA
DE LA NORMAS APLICABLES Y LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD REGULATORIA**

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- América Móvil carta DMR/CE-FM/N° 666/13 recibida el 24.05.2013
- Americatel carta c. 325-2013-GAR recibida el 28.05.2013
- Gilat To Home GL-268-2013 recibida el 22.05.2013

DEL MECANISMO DE COMENTARIOS A LOS PROYECTOS NORMATIVOS DENTRO DE LA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA.

América Móvil alega que la validez de las normas que emite el OSIPTEL está subordinada a que la entidad publique en el Diario Oficial El Peruano el proyecto correspondiente y, luego del análisis de comentarios, emita la norma definitiva, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27° del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo 008-2001-PCM.

Señala que el régimen institucional regulatorio exige que el regulador publique en el Diario Oficial El Peruano una propuesta de norma y su exposición de motivos, la cual puede ser materia de comentarios de los interesados, las empresas y usuarios.

Sostiene que con la evaluación de dichos comentarios el regulador podría decidir no adoptar la regulación propuesta, adoptarla con mejoras conforme a los comentarios presentados o aprobarla con el mismo texto de la propuesta. En cualquiera de estos casos, indica que es esencial que el regulador sustente las razones por las cuales acoge o no acoge las objeciones o comentarios efectuados a su propuesta.

Esta empresa señala que en el presente caso se habría incumplido lo señalado en el artículo 27° del Reglamento General del OSIPTEL, al publicar el proyecto normativo en la página web del regulador, mas no así en el diario oficial, incumpliendo el requisito procedimental de validez establecido en la citada norma. Refiere que una publicación en el diario tiene mayores garantías y seguridad jurídica frente a la posibilidad de variaciones de los documentos publicados en una página web.

América Móvil manifiesta que el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS que se cita en los considerandos de la Resolución 010-2013-CD/OSIPTEL permite que los proyectos normativos sean publicados en una página web; pero refiere que se trata de una norma general que no deroga en modo alguno la norma especial aplicable al OSIPTEL, que como ya se mencionó sí dispone la publicación del proyecto normativo en el Diario Oficial. Sostiene que el artículo 27° del Reglamento General del OSIPTEL se encuentra plenamente vigente y sus disposiciones han sido incumplidas en el presente caso.

Asimismo, señala que hay proyectos normativos posteriores que si han sido debidamente publicados por el OSIPTEL en el Diario Oficial El Peruano³. Refiere que en estos casos, el OSIPTEL publicó los correspondientes proyectos normativos y sus exposiciones de motivos en el Diario Oficial, tal como lo ordena el artículo 27° del Reglamento General del OSIPTEL.

Sostiene que el OSIPTEL debería volver a publicar un nuevo proyecto normativo de IGCS, sujeto a un nuevo plazo para comentarios. Refiere que de lo contrario, la norma que se apruebe persistiendo en el incumplimiento será nula debido a que las disposiciones formales para la aprobación de normas no están sujetas a posibilidad de convalidar actos que incumplen la normativa.

DE LAS NORMAS APLICABLES Y LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD REGULATORIA.

América Móvil manifiesta que la normativa vigente establece claramente la obligación de contar con contabilidad separada, a efectos de cumplir con el principio de neutralidad; y no se trata de implementar un sistema de contabilidad paralela, que abarque otros objetivos más amplios, incluyendo la regulación tarifaria y otros aspectos normativos.

Señala que la contabilidad separada constituye una herramienta que permite desglosar sistemáticamente los ingresos, costos y capital empleado para los distintos servicios de las empresas utilizando la información contable de acuerdo a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el Perú (PCGAP).

Señala que el proyecto se aleja de su objetivo principal de asegurar el cumplimiento del principio de neutralidad establecido en el artículo 37° del TUE de la Ley de Telecomunicaciones, así como en los artículos 11° y 253° del Reglamento de la Ley.

COMENTARIOS DE AMERICATEL Y GILAT TO HOME.

Estas empresas señalan que el IGCS no cumple su objetivo con operadores que representan menos del 1% del mercado, como es el caso de Americatel y Gilat To Home, sino por el contrario, constituye una barrera de entrada para cualquier operador que intente ingresar al mercado peruano, a través de la prestación de más de un servicio, y con proyecciones de ingresos mayores a US 15 millones.

Manifiestan que, empresas de igual o menor tamaño que Americatel y Gilat To Home, tendrían que realizar cuantiosas inversiones en consultorías, sistemas, personal y

³ América Móvil señala, entre los proyectos normativos, los siguientes:

- i) el Proyecto de "Reglamento para la Supervisión de la Cobertura Garantizada de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones Móviles y Fijos con Acceso Inalámbrico", publicado como Separata Especial del Diario Oficial El Peruano el día jueves 21 de febrero de 2013 (publicación ordenada por Resolución 16-2013-CD/OSIPTEL);
- (ii) el Proyecto de Norma que regula el procedimiento para la entrega de información al OSIPTEL de equipos terminales móviles reportados como sustraídos, perdidos y recuperados; y establece el Régimen de Infracciones y Sanciones correspondiente a la Ley N° 28774 y disposiciones reglamentarias; publicado en el Diario Oficial El Peruano el día domingo 3 de marzo de 2013 (publicación ordenada por Resolución 20-2013-CD/OSIPTEL);
- (iii) el Proyecto de modificación de la Resolución de Consejo Directivo 53-2004-CD/OSIPTEL, Lista Enunciativa de Información Pública y Reservada, publicado en el Diario Oficial El Peruano el día jueves 7 de marzo de 2013 (publicación ordenada por Resolución 25-2013-CD/OSIPTEL); y,
- (iv) el Proyecto de Norma que modifica el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones; publicado en el Diario Oficial El Peruano como Separata Especial el día viernes 29 de marzo de 2013 (publicación ordenada por Resolución 42-2013-CD/OSIPTEL).

contratación de auditorías, cuyo costo sería sustancialmente mayor al beneficio que podría obtener la industria en su conjunto por la aplicación de esta disposición y el posterior procesamiento de la información aportada, considerando que las empresas operadoras de las dimensiones de Americatel, no alcanzan el 5% del mercado.

Mencionan que, atendiendo que la normativa vigente exige que lleven contabilidad separada todas las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones que presten simultáneamente más de un servicio de telecomunicaciones y cuyos ingresos sean de al menos US \$15 millones, solicitan que el OSIPTEL realice un análisis exhaustivo de la necesidad de imponer esta obligación a todas las empresas operadoras, y que de ser el caso, solicite al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la modificación del numeral 107 de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 020-98-MTC y de los artículos 11° y 253° del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

RESPECTO DEL MECANISMO DE COMENTARIOS A LOS PROYECTOS NORMATIVOS DENTRO DE LA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA

Sobre el particular, el artículo 27° del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, ha previsto que el OSIPTEL debe realizar la publicación del proyecto normativo en Diario Oficial El Peruano. Por otro lado, debe mencionarse que el artículo 14° del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, señala que dicha publicación puede realizarse en el Diario Oficial El Peruano, en el Portal Electrónico de la entidad, o mediante cualquier otro medio.

Considerando esta duplicidad de normas con el mismo objeto y la misma jerarquía legal, el cuestionamiento formulado por América Móvil, es que la norma aplicable sería el artículo 27° del Reglamento General del OSIPTEL, puesto que, siendo ésta una norma especial, debería primar sobre la norma general (artículo 14° del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS), bajo en el criterio de especialidad, el cual señala que la *“Ley general posterior no deroga una ley especial anterior”*.

Al respecto, cabe señalar que dicho aforismo jurídico puede ser rebatible a la luz de lo señalado por la Doctrina Especializada⁴, que señala que el mismo opera como una mera presunción sujeta a interpretación que puede ser destruida en los casos en que, del propio texto de la norma general, se pueda evidenciar claramente la voluntad del legislador de establecer una regulación uniforme.

Conforme a ello, la superioridad de la norma especial sólo ocurrirá cuando se verifique la existencia de razones que justifiquen que la norma general no haya perseguido incluirla en su nueva regulación; caso contrario, se deberá preferir la norma general posterior, bajo el

⁴ DIEZ-PICAZO, Luis M. *“La Derogación de las Leyes”*, Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 362 y ss.

criterio cronológico, según el cual, entre dos normas incompatibles, debe prevalecer la norma posterior.

En el caso concreto del Reglamento de Publicación de Proyectos Normativos (aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS), en la parte considerativa del mismo se ha precisado la finalidad para la cual se ha emitido la norma, lo cual pone en claro el sentido mismo de dicha disposición:

Que, dadas las obligaciones asumidas [en el TLC Perú- EE.UU], se requiere que las disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas de carácter general, se incorporen en un solo instrumento a efectos de facilitar su conocimiento, así como establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichas disposiciones, así como la posibilidad de recibir comentarios de la ciudadanía.

Este sentido normativo, de establecer una única norma que sea aplicable a todas las entidades públicas que publican proyectos normativos de carácter general, se ratifica en su Exposición de Motivos, donde se señala que:

El presente Proyecto de Reglamento permitirá que las entidades de la administración pública, cuenten con un único instrumento normativo en el que se establecen las disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general.

Bajo este contexto, cabe señalar que la obligación de pre publicar las normas de carácter general no presupone que la misma deba efectuarse en el Diario Oficial El Peruano, sino que bastaría publicarla en la página Web de la entidad que emitirá la disposición, con lo cual además no se genera mayor gasto al Estado⁵.

Conforme a ello, el objetivo de esta norma es asegurar que el Principio de Transparencia que guía los actos del Estado pueda ser cumplido al menor costo posible para la sociedad en su conjunto –evitando los costos que se generan por las publicaciones en el Diario Oficial El Peruano, que incluyen el pago por parte del OSIPTEL a Editora Perú S.A., el costo ecológico de la impresión de más papel en el tiraje del Diario Oficial, el pago que deben efectuar los ciudadanos para adquirir el citado diario, etc.- lo cual resulta acorde con el Principio de Eficiencia y Efectividad que rige las acciones del OSIPTEL, previsto en el artículo 14° de su Reglamento General.

Asimismo, en el artículo 14° del Reglamento de Publicación de Proyectos Normativos, se recoge claramente su vocación de ser la única norma aplicable y vinculante en materia de publicación de proyectos reglamentarios para todas las entidades públicas, tal como se ordena de manera imperativa en su artículo 2° y en su Segunda Disposición Complementaria Final:

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación del Reglamento

Salvo que se establezca algo diferente en el presente Reglamento, este es aplicable a todas las entidades públicas indicadas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General quienes conforme a la Constitución Política del Perú, las leyes y reglamentos, aprueban normas legales de carácter general y de cumplimiento obligatorio.

⁵ Este es el caso de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 126-2013-CD/OSIPTEL y N° 024-2014-CD/OSIPTEL, que aprueban las Normas Relativas al Acceso de los Emisores de Dinero Electrónico a los Servicios de Telecomunicaciones y la Modificación del Reglamento General de Tarifas, respectivamente.

Segunda.- Adecuación para la difusión normativa

Las entidades públicas implementarán los mecanismos relativos a la difusión normativa, conforme a lo establecido en el presente Reglamento.

De esta manera, no se advierte la existencia de alguna razón para considerar que el OSIPTEL tenga que haber quedado excluido de la aplicación del artículo 14° del Reglamento de Publicación de Proyectos Normativos, más aun cuando la misma norma ha precisado las únicas entidades públicas excluidas de su aplicación, y se han especificado los únicos casos exceptuados de su cumplimiento:

Artículo 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:

3.1. *Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos.*

3.2. *Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la pre publicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público.*

Conforme a lo antes expuesto, debe señalarse claramente que en este caso resulta refutable el criterio interpretativo de especialidad; debiendo ser aplicable el *criterio cronológico*, según el cual, la norma aplicable al OSIPTEL, para la publicación de sus proyectos normativos de carácter general, es el artículo 14° del Reglamento de Publicación de Proyectos Normativos aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

En esa misma línea, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo –Ley N° 29158⁶- también ha incluido una disposición específica sobre la publicación de proyectos de reglamentos y normas de carácter general por la cual sólo sería exigible que dicha publicación se efectúe en el portal electrónico institucional –no siendo exigible así que tal publicación se efectúe en el Diario Oficial El Peruano.

De otro lado, respecto al argumento de América Móvil donde señala que la publicación de los proyectos reglamentarios en el Diario Oficial El Peruano, es el único medio que otorgaría seguridad jurídica a dicha publicación, debe tenerse claro que los proyectos normativos que se publican en el portal electrónico del OSIPTEL gozan de pleno valor oficial por mandato de la Ley N° 29091⁷. En efecto, el artículo 5° de la citada Ley, dispone que: *“La información contenida en el Portal del Estado Peruano y en los Portales Institucionales tiene carácter y valor oficial.”*

Finalmente, sobre el argumento de América Móvil donde señala que el OSIPTEL ha publicado proyectos reglamentarios en el Diario Oficial El Peruano, pero en otros (como en

⁶ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley N° 29158

“Artículo 13°.- Potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria del Presidente de la República se sujeta a las siguientes normas:

- 1. El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente. Se tramita acompañado de la exposición de motivos, los informes, estudios y consultas realizados.*
- 2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley.*
- 3. Los proyectos de reglamento se publican en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley.”*

⁷ Ley que modifica el párrafo 38.3 del artículo 38° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y establece la publicación de diversos dispositivos legales en el Portal del Estado Peruano y en portales institucionales.

el presente caso) sólo se ha realizado la publicación en su portal electrónico, conforme lo hemos señalado, la norma aplicable y exigible en el presente proceso normativo, es el artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS. En consecuencia, la alegación de América Móvil tampoco resulta pertinente para cuestionar los proyectos normativos que sólo son publicados en el Portal Electrónico del OSIPTEL, confirmándose que la validez legal del presente proceso normativo se encuentra plenamente acreditada conforme a los fundamentos jurídicos expuestos.

RESPECTO DE LAS NORMAS APLICABLES Y LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD REGULATORIA

En primer lugar, se debe señalar que el Proyecto de IGCS no contradice la normativa vigente, en la medida que el objetivo de dicho instrumento regulatorio, no es implementar un sistema de contabilidad separada paralelo que abarque metodologías que se utilizan en los procedimientos de regulación de tarifas e interconexión en el mercado mayorista.

Cabe indicar que la metodología contenida en el Instructivo bajo comentarios, no se asemeja a las metodologías que se utilizan en los procedimientos de regulación de tarifas y cargos de interconexión. Así, en los procedimientos de fijación y revisión de tarifas y cargos de interconexión, el OSIPTEL cuenta con metodologías ad-hoc que atienden a los objetivos previstos por la normativa de la materia, y que resultan distintos a los perseguidos por la contabilidad regulatoria.

Ahora bien, respecto de los objetivos de la contabilidad regulatoria, resulta relevante mencionar que organismos internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en el documento denominado "Guía de Contabilidad Regulatoria"⁸ señala entre los objetivos de la contabilidad de costos regulatoria, los

⁸ 3.1 *Objetivos de la contabilidad de costos regulatoria*

La contabilidad de costos regulatoria será efectiva si cumple los siguientes seis objetivos:

Objetivo 1: Contabilidad de costos como mecanismo de control de precios

Efectivamente, la contabilidad de costos permite a las ANR fijar para los servicios al por mayor precios basados en los costos de manera que no sean lo suficientemente altos como para impedir la entrada de nuevos operadores, ni tan bajos que alienen la entrada de operadores ineficaces. Además, la contabilidad de costos puede definirse como un "barómetro" del éxito en la aplicación de las políticas regulatorias. Por ejemplo, si una ANR aplica una política regulatoria para reducir grandes márgenes y las cifras contables muestran que el margen de ese servicio específico aumenta o se mantiene constante, quedará demostrada la ineficacia de dicha política regulatoria.

Objetivo 2: Contabilidad de costos como garantía jurídica

Cuando los precios se basan en los costos, los operadores pueden estar seguros de que hay una clara relación entre los precios impuestos por el propietario de la infraestructura y los costos de prestación de los servicios al por mayor que ofrecen.

Objetivo 3: Contabilidad de costos como herramienta para impedir el comportamiento

Anticompetitivo Como se muestra en la sección 8, un modelo de contabilidad de costos da a las ANR la información necesaria para determinar si existen comportamientos anticompetitivos que minan la competencia existente.

Objetivo 4: Contabilidad de costos como herramienta para garantizar la transparencia

La información de contabilidad de costos es un instrumento fundamental para que las ANR se puedan formar una opinión del nivel de competencia e identificar los comportamientos anticompetitivos.

Objetivo 5: Contabilidad de costos como herramienta para estimar el costo del servicio universal

Los modelos de contabilidad de costos son fundamentales no sólo para estimar las Obligaciones de Servicio Universal (OSU), sino también para el proceso de asignación de contribuciones al Fondo de Servicio Universal (FSU).

Objetivo 6: Contabilidad de costos como herramienta para legisladores

Las ANR y las Autoridades Nacionales de Competencia (ANC) pueden utilizar la contabilidad basada en costos para resolver controversias y fomentar la competencia.

siguientes: i) Contabilidad de costos como mecanismo de control de precios; ii) Contabilidad de costos como garantía jurídica; iii) Contabilidad de costos como herramienta para impedir el comportamiento anticompetitivo; iv) Contabilidad de costos como herramienta para garantizar la transparencia; v) Contabilidad de costos como herramienta para estimar el costo del servicio universal; y, vi) Contabilidad de costos como herramienta para legisladores.

El referido documento de la UIT indica que en virtud de la contabilidad regulatoria, las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR), pueden:

- *fijar los precios al por mayor de los distintos servicios incluidos en la oferta de interconexión de referencia y la oferta de desagregación de referencia.*
- *fijar las tasas de terminación aplicables a los operadores móviles.*
- *controlar la existencia de comportamientos anticompetitivos, como precios predatorios, reducción de márgenes y subvenciones cruzadas.*
- *estimar el costo del cumplimiento de las obligaciones de servicio universal.*
- *facilitar la resolución de controversias en materia de compatibilidad entre distintos operadores de red.*
- *controlar el éxito o fracaso de las políticas regulatorias que aplican en función de los márgenes de los distintos servicios regulados y no regulados.*

En resumen, la contabilidad de costos regulatoria ofrece información sobre los márgenes alcanzados por cada categoría de servicio, al por mayor o al por menor, residencial o empresarial, que es de vital importancia para los legisladores por dos motivos: en primer lugar, porque identifica el nivel de competencia existente y, en segundo lugar, porque les permite formarse una opinión sobre el nivel de competencia del mercado y sobre la necesidad de introducir nuevas políticas regulatorias.

Resulta particularmente importante enfatizar lo señalado por la UIT respecto de la relevancia de contar con un sistema de contabilidad regulatoria, en la medida que dicho instrumento regulatorio permite, a partir de la identificación del nivel de competencia existente por servicio (nivel mayorista y minorista), evaluar la necesidad de plantear nuevas políticas regulatorias e incluirlas dentro del marco normativo regulatorio.

Asimismo, cabe indicar que la literatura económica⁹, con relación a los principios de aplicación de la contabilidad regulatoria y su vinculación con los objetivos de dicho instrumento regulatorio, señala que se justificaría la intervención del Estado para lo siguiente:

- i) monitorear el desempeño contra los supuestos subyacentes de control precios,
- ii) detectar conductas anticompetitivas (por ejemplo, practicas cruzadas de carácter desleal, subsidios y discriminación indebida),
- iii) colaborar en la vigilancia de la salud financiera de los operadores y
- iv) establecer precios.

Bajo ese contexto, los marcos regulatorios de diversos países han contemplado en sus disposiciones que regulan la materia, los objetivos de la contabilidad regulatoria que señala la UIT y la literatura económica especializada.

A manera de ejemplo, se puede citar las siguientes disposiciones y documentos normativos de distintos países donde se da cuenta de los objetivos a los que debe

⁹ Rodríguez, Schlirf y Groom, 2008: 64.

responder la contabilidad regulatoria:

- DIRECTIVA 2002/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Directiva marco. DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.
- ERG COMMON POSITION: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005). 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting Systems under the regulatory framework for electronic communications.
- OFCOM. Review of cost orientation and regulatory financial reporting in telecoms. Call for inputs. Consultation. Publication date: 8 November 2011.
- INFO-COMMUNICATIONS DEVELOPMENT AUTHORITY OF SINGAPORE Accounting Separation Guidelines (Revised with effect from 24 December 2004).
- GIBRALTAR REGULATORY AUTHORITY Accounting Separation and Cost Accounting Systems Compliance under SMP Obligations. Response to Consultation and Decision – (Response to Public Consultation 06/10). Document No. 01/11 22nd February 2011.
- OIFIG AN STIÚRTHÓRA RIALÁLA TEILEACHUMARSÁIDE. OFFICE OF THE DIRECTOR OF TELECOMMUNICATIONS REGULATION. Accounting Separation and Publication of Financial Information for Telecommunications Operators. Decision Notice 5/99 & Consultation Report and Issues for Further Consideration. Decision No. ODTR 99/35 May, 1999. Abbey Court, Irish Life Centre, Lower Abbey Street, Dublin 1, Ireland.
- TELECOM REGULATORY AUTHORITY OF INDIA. Guidelines for “The reporting system on accounting separation regulations, 2012”. August 2012. New Delhi, India.
- CROATIAN AGENCY FOR POSTAL AND ELECTRONIC COMMUNICATIONS. Accounting Separation and Cost Accounting. August 2008.

En síntesis, de acuerdo lo señalado por los organismos internacionales y la literatura económica especializada, la contabilidad regulatoria se constituye como una herramienta sumamente eficaz que proporciona información adecuada y necesaria para el cumplimiento de un conjunto de objetivos regulatorios, generales y específicos, previamente establecidos, de acuerdo al régimen institucional que le atribuye cada país al organismo regulador del sector, que posibilita adicionalmente, la formulación de nuevas políticas regulatorias que podrían ser incorporadas dentro del marco normativo regulatorio.

Cabe indicar que en nuestro país, el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento¹⁰ establecen que las empresas concesionarias de telecomunicaciones que presten dos o más servicios de telecomunicaciones en forma simultánea, están obligadas a llevar contabilidad separada en sus actividades.

Asimismo, los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, aprobados mediante Decreto Supremo N° 020-98-MTC, establecen en el numeral 107 de

¹⁰ El artículo 37° del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC establece que: *“En virtud del principio de neutralidad las entidades explotadoras de telecomunicaciones que sean titulares de concesiones o autorizaciones para prestar dos o más servicios de telecomunicaciones en forma simultánea, están obligadas a llevar contabilidad separada de sus actividades”.*

Asimismo, el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante decreto supremo N° 020 -2007-MTC, en su artículo 253° señala que: *“En aplicación del principio de neutralidad, los operadores de servicios portadores y servicios finales de carácter público, así como los de distribución de radiodifusión por cable, que simultáneamente presten más de un servicio de telecomunicaciones y cuyos ingresos anuales superen los quince millones de dólares americanos llevarán contabilidad separada por servicios, de acuerdo a las líneas de negocio y lineamientos que OSIPTEL emita.”*

la Sección: Política Sobre Regulación de los Operadores, lo siguiente:

107. Los operadores que presten más de un servicio y que tengan ingresos de al menos US\$ 15 millones estarán obligadas a llevar Contabilidad Separada por servicios de acuerdo a las líneas de negocio y lineamientos que OSIPTEL emita.

La obligación de las empresas concesionarias de implementar un sistema contable, también se encuentra regulada en los contratos de concesión suscritos entre las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones y el Estado Peruano¹¹.

Esta obligación de naturaleza legal y contractual que establece el marco normativo y los contratos de concesión, de que las empresas concesionarias lleven contabilidad separada, se entiende, si se considera que dicho instrumento regulatorio (de naturaleza contable) permite y facilita información adecuada y necesaria para el eficaz cumplimiento de un conjunto de objetivos regulatorios del OSIPTEL, como los previstos en su Reglamento General.

Así, respecto de los objetivos generales, el Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, establece en su artículo 18° que: *“El OSIPTEL tiene por objetivo general, regular, normar, supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, el desenvolvimiento del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones y el comportamiento de las empresas operadoras, las relaciones de dichas empresas entre sí, y las de éstas con los usuarios; garantizando la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario, regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado una explotación y uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones”*

Asimismo, con relación a los objetivos específicos, el artículo 19° del referido cuerpo normativo, establece que: *“Son objetivos específicos del OSIPTEL: i) Promover la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, ii) Garantizar el acceso universal a los servicios públicos de telecomunicaciones, iii) Garantizar la calidad y la continuidad de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, iv) Facilitar el desarrollo, modernización y explotación eficiente de los servicios de telecomunicaciones.”*

En ese sentido, de acuerdo a lo señalado por los organismos internacionales y la literatura especializada, y asimismo, en el entendido que el IGCS constituye un instrumento idóneo que proporciona información adecuada y necesaria para el eficaz cumplimiento de un conjunto de objetivos regulatorios (como los establecidos en el Reglamento General del OSIPTEL); resulta apropiado establecer en el IGCS los siguientes objetivos:

- a) Fomentar, monitorear y reforzar la libre y leal competencia entre las empresas del sector.
- b) Identificar comportamientos potencialmente anticompetitivos, como estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, conductas discriminatorias, precios predatorios, garantizando que la incursión de nuevos competidores sea en condiciones

¹¹ Así, por ejemplo, en la Sección 8.13 del Contrato de Concesión suscrito entre Telefónica del Perú S.A.A. y el Estado Peruano se estipula la obligación de esta empresa de implementar un sistema contable que *“permita el registro de las inversiones efectuadas, gastos e ingresos de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados en el Perú y que satisfagan los requisitos del artículo 37 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones”*.

equitativas.

- c) Reducir el problema de asimetría de la información de las empresas operadoras, factor importante para la actividad regulatoria.
- d) Monitorear el desempeño de la industria, las tendencias en el mercado y el efecto de las diversas regulaciones aplicadas en la industria, con información estandarizada y consistente sobre los ingresos, costos y gastos de las líneas de negocio, a efectos de efectuar comparaciones entre distintas empresas.
- e) Proveer de una herramienta que sea complementaria de los instrumentos regulatorios y de aquellas medidas utilizadas para salvaguardar la libre y leal competencia del mercado.

Cabe precisar, que entre los objetivos del IGCS, se encuentra el de: *Identificar comportamientos potencialmente anticompetitivos, como: estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, conductas discriminatorias, precios predatorios*; evidenciándose de esta forma, que uno de los objetivos perseguidos por el regulador mediante el presente Instructivo es dar cumplimiento al Principio de Neutralidad establecido en la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento.

Siendo ello así, se debe señalar que los objetivos del presente instructivo guardan la debida concordancia con lo dispuesto en el marco legal vigente de telecomunicaciones, en la medida que a través de dicho instrumento regulatorio, se posibilita entre otros objetivos, la detección de prácticas prohibidas por la normativa del sector (entre ellas, subsidios cruzados, conductas discriminatorias), garantizando así el cumplimiento del Principio de Neutralidad; y asimismo, resultan consistentes con los objetivos del regulador, previstos en el Reglamento General del OSIPTEL.

RESPECTO DE LOS COMENTARIOS DE AMERICATEL Y GILAT TO HOME

Respecto a las líneas de negocio establecidas en la propuesta de IGCS, este organismo ha decidido disminuir el número de Líneas de Negocio por reportar en términos de separación de costos de cincuenta y una a veinticinco.

Con relación a lo establecido en los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, aprobados mediante Decreto Supremo N° 020-98-MTC, y lo dispuesto en el artículo 253° del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, recientemente el Ministerio del Sector ha publicado para comentarios el Decreto Supremo N° 135-2014 MTC/03 (Publicado en el Diario Oficial El Peruano) que modifica lo dispuesto en las referidas disposiciones normativas.

Al respecto, sin perjuicio de los comentarios que el OSIPTEL emita respecto del citado Decreto Supremo, corresponde al Ministerio de sector, como entidad competente, establecer la normativa y lineamientos del sector, en este caso particular, el referido al principio de neutralidad y la obligación de las empresas concesionarias de llevar contabilidad separada, y en ese sentido este organismo cumplirá con la normativa emitida por el ente rector.

TEMA COMENTADO:
DEL ACUERDO TRANSACCIONAL CON CALIDAD DE LAUDO ARBITRAL DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO
COMENTARIOS RECIBIDOS
<p>Véase:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Telefónica del Perú DR-107-C-0722/CM-13 24.05.2013 • Telefónica Móviles TM-925-A-169-2013 24.05.2013
<p>DEL ACUERDO TRANSACCIONAL CON CALIDAD DE LAUDO ARBITRAL.</p> <p>Con relación a este punto las empresas señalan lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Anexo del Acuerdo Transaccional contenido en el Acta de la Audiencia de Conciliación de fecha 22 de marzo de 2012, contiene los criterios en base a los cuales se desarrollaría la obligación de contar con contabilidad separada de Telefónica, los cuales básicamente pueden definirse de la siguiente manera: i) los registros contables y la información a ser presentada por Telefónica se basaría en información contable histórica, de conformidad con los principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el Perú; ii) respecto de los métodos de atribución de costos a cada una de las líneas de negocio, las partes (Telefónica y el Estado Peruano) utilizarían el "Marco Conceptual para la Implementación del Sistema de Contabilidad Separada" aprobado por Resolución de Gerencia General N° 007-GG/95 de fecha 27 de septiembre de 1995; iii) las líneas de negocio a ser consideradas para el desarrollo de la contabilidad separada serían: Acceso - Instalación; Acceso - Renta Básica; Llamadas de telefonía local; Interconexión; Arrendamiento de líneas (circuitos); Llamadas de Larga Distancia Nacional; Llamadas de Larga Distancia Internacional; Suministro de Equipos; Otros; y, Telefonía Fija en la modalidad de Telefonía de Uso Público; las cuales se definieron considerando la clasificación de los servicios de telecomunicaciones contenida en el artículo 8 de la Ley de Telecomunicaciones. - Desde el año 2001 entre Telefónica y el Estado Peruano existe un Acuerdo Transaccional con calidad de laudo arbitral, que establece premisas para la aplicación del sistema de contabilidad separada de Telefónica, las cuales son de obligatorio cumplimiento por las partes, el mismo que a la fecha mantiene plena vigencia. - Debe tomarse en cuenta que además de haberse pactado las premisas para poder ejecutar la obligación de contabilidad separada, las partes también pactaron cuál sería la vigencia de dicho acuerdo, estableciendo que éstos estarían vigentes mientras los Contratos de Concesión permanezcan vigentes. - Considerando ello, y dado que a la fecha los Contratos de Concesión de Telefónica se encuentran vigentes, se puede afirmar que resulta incuestionable que los acuerdos a los cuales llegaron Telefónica y el OSIPTEL en el Acuerdo Transaccional se mantienen vigentes y resultan plenamente exigibles entre las partes. - Por tanto, cualquier modificación respecto al marco conceptual aplicable para cumplir con la obligación de contar con Contabilidad Separada debe respetar lo dispuesto en

dicho acuerdo.

- El Proyecto de Instructivo, se aparta del Acuerdo Transaccional, poniendo en riesgo los derechos con los que cuenta Telefónica, principalmente en los siguientes aspectos: (i) se estaría dejando sin efecto el "Marco Conceptual para la Implementación del Sistema de Contabilidad Separada" que las partes expresamente establecieron para el cumplimiento de la obligación que deba cumplir Telefónica; (ii) se estaría incumpliendo una de las premisas más importantes del Acuerdo Transaccional, que es que la contabilidad separada respete los principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el Perú; (iii) se propone ampliar las líneas de negocio a ser consideradas para el desarrollo de la contabilidad separada.
- Si bien se considera que la reflexión efectuada en el Proyecto de instructivo resulta atendible, también lo es que el Acuerdo Transaccional acordado y suscrito por ambas partes, actualmente se encuentra vigente y no puede ser desconocido por el OSIPTEL.
- Cabe tomar en cuenta que en el año 2001, cuando se suscribió dicho Acuerdo Transaccional, ambas partes eran conscientes de los cambios que podrían presentarse en la industria (considerando las características de la industria de las telecomunicaciones, la experiencia internacional, los desarrollos tecnológicos, entre otros aspectos); sin embargo, pese a ello, libremente se decidió acordar en la cláusula cuarta del mismo que la vigencia de los acuerdos pactados sería la fecha de vigencia de los Contratos de Concesión de la empresa.
- En el Acuerdo Transaccional no se incluyó ningún tipo de cláusula o precisión, que permita la revisión de las partes a alguno de los acuerdos pactados. Considerando ello, no existe argumento que pueda plantearse para incumplir lo establecido en el Acuerdo Transaccional.
- Tal como ha desarrollado el Informe del Estudio Miranda, de aprobarse el Proyecto de Instructivo nos encontraríamos ante un incumplimiento al Acuerdo Transaccional, hecho que vulneraría los derechos de Telefónica; ante lo cual correspondería solicitar la ejecución de Laudo correspondiente.
- Telefónica es consciente de los cambios y avances tecnológicos que ha venido experimentando la industria, los cuales podrían requerir ajustes a las especificaciones y criterios mediante los cuales se viene llevando a cabo el cumplimiento de la obligación de contabilidad separada; sin embargo, considerando el marco normativo vigente (básicamente la vigencia del Acuerdo Transaccional) dichas modificaciones no pueden llevarse a cabo de manera unilateral y dejando de lado los acuerdos ya plasmados entre las partes (como se pretender efectuar en el Proyecto de Instructivo).
- Telefónica considera que es factible implementar precisiones de común acuerdo al Acuerdo Transaccional, por ejemplo respecto al detalle de los servicios que se deberán reportar, considerando que debido a los avances tecnológicos algunos servicios comprendidos en el rubro "Otros" podrían desagregarse; sin embargo, ésta debe ser consensuada y sin apartarse de los acuerdos plasmados en su momento en el Acuerdo Transaccional.
- Con independencia de lo descrito, tal como se ha desarrollado en el presente documento, Telefónica expresa su voluntad de poder evaluar de manera

consensuada actualizaciones al listado de servicios vigente, sin apartarse de los PCGAP.

- De aprobarse el Proyecto de Instructivo, involucraría un incumplimiento del Laudo Arbitral que recogió el Acuerdo Transaccional y generaría un grave perjuicio a Telefónica.

DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO.

Respecto a este punto las empresas manifiestan lo siguiente:

- El OSIPTEL se encuentra sujeto a un importante límite al momento de desarrollar una nueva regulación que afecte al mercado (tal como se plantea efectuar con el Proyecto de Instructivo), siendo que este límite está referido al Principio de Razonabilidad o Proporcionalidad de la actuación pública.
- Toda regulación implica una limitación a la actuación de las empresas privadas; por ende, la regla general es que: (i) tal limitación no se implemente, salvo que existan razones que puedan justificar la intervención del Estado; y (ii) que tal limitación sea la mínima necesaria para lograr los objetivos buscados. El intervenir sin tales justificaciones o el establecer limitaciones excesivas convierte cualquier acto de la administración en ilegal y, eventualmente, en inconstitucional.
- Debe tenerse presente que la carga de la prueba de que una regulación debe adoptarse corresponde a la entidad pública que pretende establecerla; y en ningún caso le corresponde a las potenciales empresas reguladas el tener que probar que una regulación es innecesaria.
- El principio de razonabilidad o proporcionalidad ha sido desarrollado en el marco legal vigente, por el Tribunal Constitucional, por la Sala de Defensa a la Competencia del INDECOPI, así como por la doctrina vigente.
- Asimismo, dicho principio se encuentra previsto en nuestro marco legal vigente: Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en el Reglamento del Congreso, en el Reglamento General del OSIPTEL.
- Conforme se desarrolla en el informe del Estudio Miranda, el cumplimiento del principio de razonabilidad comprende necesariamente tres exigencias, las cuales se constituyen como mecanismos para determinar si una determinada decisión es proporcional y, por ende válida: (i) la necesidad de la actuación del Estado, (ii) la adecuación de la actuación estatal, y (iii) la proporcionalidad en sentido estricto.
- De aprobarse el Proyecto de instructivo, involucrará un incumplimiento al principio de razonabilidad, cuyo análisis es de obligatorio cumplimiento por parte del OSIPTEL; en tanto, la medida que se pretende implementar, no ha pasado el test de: (i) la necesidad de la actuación del Estado, (ii) la adecuación de la actuación estatal, y (iii) la proporcionalidad en sentido estricto. Aprobar una medida como la descrita, podría constituir una barrera burocrática.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

RESPECTO DE LA DECISIÓN QUE EMITA EL OSIPTEL DEBE CONSIDERAR EL

MARCO NORMATIVO VIGENTE APLICABLE

Al respecto, cabe indicar que el Acuerdo Transaccional recogido en el Laudo Arbitral, suscrito entre Telefónica y el OSIPTEL, de fecha 22 de marzo de 2001, resulta plenamente vigente, y en consecuencia de obligatorio cumplimiento para las partes. Ello en concordancia con lo estipulado en la Cláusula Cuarta del Acuerdo Transaccional, que señala lo siguiente:

CUARTO.- *Los acuerdos contenidos en la presente Transacción dan por concluida la controversia planteada y resuelven todas las pretensiones contenidas en la demanda arbitral, y se mantendrán vigentes respecto de cada uno de los Contratos de Concesión en tanto éstos permanezcan en vigor.*

Siendo ello así, el OSIPTEL reconoce lo estipulado en el Anexo Transaccional respecto de las premisas establecidas en el Numeral 1 y 2, siguientes:

ANEXO DE LA TRANSACCIÓN

Numeral 1. Los registros contables y la información a ser presentada por la Empresa Concesionaria para efectos de la implementación del Sistema de Contabilidad Separada se basarán en su información contable histórica, de conformidad a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el Perú.

Para tal efecto, se utilizará el “Marco Conceptual para la implementación de Sistema de Contabilidad Separada”, aprobado por Resolución de Gerencia General 7-GG/95 de 27 de setiembre de 1995, respecto de los métodos de atribución de costos a cada una de las líneas de negocio establecidas en el numeral 2.

Numeral 2. La empresa concesionaria quedará obligada desde la implementación del sistema de contabilidad separada a discriminar, según Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en el Perú, las inversiones, gastos e ingresos provenientes de cada uno de los siguientes servicios de telecomunicaciones:

- a) Acceso-instalación*
- b) Acceso-renta básica*
- c) Llamadas de telefonía local*
- d) Interconexión*
- e) Arrendamiento de líneas (circuitos)*
- f) Llamadas de larga distancia nacional*
- g) Llamadas de larga distancia internacional*
- h) Suministro de equipos*
- i) Otros; y*
- j) Telefonía fija en la modalidad de telefonía de uso público*

Considerando lo establecido en dicho instrumento arbitral, este organismo publicó para comentarios el Proyecto de IGCS, teniendo en cuenta la obligación legal y contractual de las empresas concesionarias, de llevar contabilidad separada.

Bajo este contexto, y teniendo en cuenta que la normativa vigente, en particular la referida a las normas específicas de contabilidad, han sido emitidas con posterioridad a la fecha de suscripción del Acuerdo Transaccional, se entiende que las reglas previstas

en el “Marco Conceptual para la implementación de Sistema de Contabilidad Separada”, aprobado por Resolución de Gerencia General 7-GG/95 de 27 de setiembre de 1995, deberán adecuarse conforme al (nuevo) marco legal vigente.

Así, el IGCS, al considerar el nuevo marco legal, debe adecuar el Marco Conceptual para la implementación de Sistema de Contabilidad Separada (MCISCS) conforme a las reglas, principios y disposiciones que establece la normativa vigente sobre contabilidad. En tal sentido, debe entenderse que el actual sistema que le permite a Telefónica presentar la información de contabilidad separada, debe ser concordado con previsto por la normativa actual de contabilidad separada respecto de los PCGAP.

Lo antes señalado, no implica en absoluto el incumplimiento de lo previsto en el Acuerdo Transaccional. En efecto, el IGCS, no estaría incumpliendo las premisas a entender de Telefónica “más” importantes del Acuerdo Transaccional que es que la contabilidad separada respete los PCGAP; puesto que el citado Proyecto no desconoce la aplicación de los mismos; al contrario, el marco legal vigente, en particular el marco normativo de contabilidad, reconoce expresamente que los PCGAP deben observar lo dispuesto por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (International Accounting Standards Board, IASB por sus siglas en inglés) que emite Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF, antes NIC), lo cual significa que la información por ser reportada por las empresas se base en una medición establecida siguiendo los PCGAP, como lo es por ejemplo el valor razonable. (Ver NIIF 13).

Sobre esta base, en el instructivo por emitirse se está considerando que en el caso de que se presenten divergencias entre las disposiciones del presente instructivo y los PCGAP, prevalecerán estos últimos, para todo fin.

Asimismo, el citado Proyecto de Instructivo, no incumple el Acuerdo Transaccional, en el extremo referido a las líneas de negocio consideradas para el desarrollo de la contabilidad separada. Efectivamente, la separación contable de las líneas de negocio establecida en el IGCS, resulta consistente con lo estipulado en el ítem “Otros” del numeral 2 del Acuerdo Transaccional, sobre todo si se considera que la industria de telecomunicaciones ha experimentado cambios importantes y el referido ítem se ha convertido en una cuenta relevante que requiere separarse en sus diferentes componentes. Sobre este punto, incluso en el propio MCISCS, ya se consideraba la posibilidad de abrir el ítem “Otros” en sus componentes a pedido del OSIPTEL.

Para un mejor análisis de los argumentos antes señalados, se evalúan por separado cada uno de los comentarios presentados por las empresas:

- (i) *respecto a que el sistema de contabilidad separada debe sustentarse en PCGAP;*
y,
- (ii) *el sistema de contabilidad separada debe ajustarse a la clasificación de los servicios de telecomunicaciones contenida en el artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones.*

Los comentarios remitidos, se encuentran relacionados específicamente con lo estipulado en los numerales 1 y 2 del Acuerdo Transaccional. En ese sentido, respecto del argumento (i) formulado por las citadas empresas concesionarias y lo establecido en el Numeral 1 del Acuerdo Transaccional, resulta pertinente responder las siguientes interrogantes: qué establece el marco legal vigente respecto de los PCGAP, y si dicho marco legal resulta aplicable al IGCS.

Al respecto, la Ley N° 28708¹², Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, aplicable a todas las entidades del sector público y al sector privado, establece entre los objetivos del Sistema Nacional de Contabilidad¹³: *“a) armonizar y homogeneizar la contabilidad en los sectores público y privado mediante la aprobación de la normatividad contable”*. Asimismo, dispone que el Sistema Nacional de Contabilidad, está conformado entre otros, por la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, como órgano rector del sistema y el Consejo Normativo de Contabilidad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 10° de la Ley N° 28708, el Consejo Normativo de Contabilidad cuenta con las siguientes atribuciones:

- a) *estudiar, analizar y opinar sobre las propuestas de normas relativas a la contabilidad de los sectores público y privado;*
- b) *emitir resoluciones dictando y aprobando las normas de contabilidad para las entidades del sector privado; y,*
- c) *absolver consultas en materia de su competencia.*

Respecto de la interpretación de las Normas Contables, el artículo 21.2 de la citada ley, señala que: *“Para la aplicación de las normas contables en el sector privado, el encargado de realizar la interpretación de la norma es el Consejo Normativo de Contabilidad.”*

En línea con lo señalado, la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, establece en su artículo 223°, que los estados financieros se preparan y presentan de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia y con principios de contabilidad generalmente aceptados en el país; siendo que el artículo 1° de la Resolución N° 013-98-EF/93.01 (publicada el 23 de julio de 1998), emitida por el Consejo Normativo de Contabilidad, como entidad competente, establece lo siguiente:

Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados a que se refiere el texto del artículo 223° de la Ley General de Sociedades comprenden, substancialmente, a las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs), oficializadas mediante Resoluciones del Consejo Normativo de Contabilidad, y las normas establecidas por Organismos de Supervisión y Control para las entidades de su área siempre que se encuentren dentro del Marco Teórico en que se apoyan las Normas Internacionales de Contabilidad

Cabe indicar que las NIIFs –IFRS, International Financial Reporting Standards en inglés– son estándares emitidos por el IASB (www.ifrs.org) para normalizar el registro de eventos económicos y *la presentación de los estados financieros de las empresas.*

Estas normas se conocen como NIC o NIIF, con sus respectivas interpretaciones SIC o CINIIF, dependiendo de su fecha de aprobación. Así, se denominan NICs a las emitidas por el International Accounting Standards Committee (IASC, actualmente IASB) durante el período 1973-1999; y, NIIF a las emitidas por el IASB después de su reestructuración en el año 2000 hasta la actualidad. Es de precisar que el IASB emite las normas y cada Estado determina la aplicación de las mismas en su jurisdicción.

¹² Que derogó la Ley N° 24680 del Sistema Nacional de Contabilidad.

¹³ **Artículo 3°** de la Ley N° 28708

El Sistema Nacional de Contabilidad es el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos contables aplicados en los sectores público y privado.

En nuestro país, conforme se detalla en los párrafos siguientes existe una obligación legal expresa por parte de aquellas sociedades, instituciones, empresas y demás personas jurídicas que están bajo el ámbito de supervisión de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV, antes CONASEV) de preparar sus estados financieros con observancia plena de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que emita el IASB vigentes internacionalmente.

En efecto, la Resolución N° 102-2010-EF/94-01-1, publicada el 19 de octubre del 2010, (emitida por la SMV) señala lo siguiente:

Artículo 1°.- Las sociedades emisoras de valores inscritos en el Registro Público del Mercado de Valores, las empresas clasificadoras de riesgo, las bolsas de valores, instituciones de compensación y liquidación de valores, los agentes de intermediación, sociedades administradoras de fondos mutuos de inversiones en valores, fondos de inversión, las sociedades administradoras de fondos de inversión, las sociedades tituladoras, las empresas administradoras de fondos colectivos y las demás personas jurídicas bajo el ámbito de supervisión de CONASEV deberán preparar sus estados financieros con observancia plena de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que emita el IASB vigentes internacionalmente, precisando en las notas una declaración en forma explícita y sin reserva sobre el cumplimiento de dichas normas.

Asimismo, el artículo 3 de la citada resolución, modificada por la Resolución SMV N° 043-2012-SMV-01, publicada el 10 de octubre de 2012, señala que:

Artículo 3°.- Las personas jurídicas mencionadas en el artículo 1 deberán presentar, conforme a las NIIF internacionalmente vigentes, sus estados financieros intermedios cerrados de forma mensual o trimestral por el ejercicio que corresponda al 2012, o por el ejercicio 2011 si la aplicación fuera anticipada, excepto en lo que respecta a los agentes de intermediación, en cuyo caso la presentación de la información financiera intermedia se realizará de acuerdo a las NIIF, a partir de la información financiera intermedia mensual al 31 de enero de 2013.

Adicionalmente, el artículo 5° de la Ley N° 29720, Ley que Promueve las Emisiones de Valores Mobiliarios y Fortalece el Mercado de Capitales, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de junio de 2011, establece que las sociedades o entidades distintas a las que se encuentran bajo la supervisión de la SMV, cuyos ingresos anuales por venta de bienes o prestación de servicios o sus activos totales sean iguales o excedan a tres mil Unidades Impositivas Tributarias (UIT), deben presentar a dicha entidad sus estados financieros preparados observando plenamente las NIIF, que emita el IASB, vigentes internacionalmente.

Cabe indicar que las NIIF, determinan que el conjunto de estados financieros comprende a: (i) Estado de situación financiera, (ii) Estado de resultado del período, (iii) Estado de resultado integral, (iv) Estado de flujos de efectivo, (v) Estado de cambios en el patrimonio, y, (vi) Notas a los estados financieros; así como que dichos estados financieros deben presentar información comparativa con el ejercicio anterior, acompañarse con el dictamen de la sociedad de auditoría habilitada por alguno de los Colegios de Contadores Públicos en el Perú y ser de acceso público.

Se debe tener en cuenta que la SMV en su Resolución N° 011-2012-SMV/01, publicada el 2 de mayo de 2012, aprobó las Normas sobre la Presentación de Estados Financieros Auditados por parte de Sociedades o Entidades a las que se refiere el Artículo 5° de la

Ley N° 29720. Adicionalmente, establece dentro de sus Disposiciones Complementarias Transitorias, la implementación gradual de las mismas empezando con aquellas entidades cuyos ingresos por ventas o prestación de servicios o con activos totales que al cierre del ejercicio 2012 superen las treinta mil (30 000) UIT; y, siguiendo con aquellas cuyos ingresos por ventas o prestación de servicios o con activos totales que al cierre del ejercicio 2013 sean iguales o superiores a tres mil (3 000) UIT.

Posteriormente, mediante Resolución de Superintendencia Adjunta Nro. 00052-2013, publicada el 3 febrero de 2013, se definió el cronograma y los formatos que serán utilizados para el reporte de la información contable.

Cabe indicar que el resto de empresas no comprendidas en las citadas normas deberán aplicar las normas contables aprobadas por el Consejo Normativo de Contabilidad. En la actualidad, el Estado Peruano ha oficializado las siguientes normas que pueden encontrarse en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁴:

NORMAS INTERNACIONALES DE INFORMACIÓN FINANCIERA – NIIF Versión 2014

(Resolución de Consejo Normativo de Contabilidad N°054-2014-EF/30)
(Resolución de Consejo Normativo de Contabilidad N°055-2014-EF/30)

Marco Conceptual para la Información Financiera

NIIF 1 Adopción por Primera Vez de las Normas Internacionales de Información Financiera

NIIF 2 Pagos Basados en Acciones

NIIF 3 Combinaciones de Negocios

NIIF 4 Contratos de Seguro

NIIF 5 Activos no Corrientes Mantenidos para la Venta y Operaciones Discontinuas

NIIF 6 Exploración y Evaluación de Recursos Minerales

NIIF 7 Instrumentos Financieros: Información a Revelar

NIIF 8 Segmentos de Operación

NIIF 9 Instrumentos Financieros

NIIF 10 Estados Financieros Consolidados

NIIF 11 Acuerdos Conjuntos

NIIF 12 Información a Revelar sobre Participaciones en Otras Entidades

NIIF 13 Medición del Valor Razonable

NIIF 14 Cuentas de Diferimientos de Actividades Reguladas

NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD – NIC Versión 2014

(Resolución de Consejo Normativo de Contabilidad N°055-2014-EF/30)

NIC 1 Presentación de Estados Financieros

NIC 2 Inventarios

NIC 7 Estado de Flujos de Efectivo

NIC 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores

NIC 10 Hechos Ocurridos Después del Periodo sobre el que se Informa

NIC 11 Contratos de Construcción

NIC 12 Impuesto a las Ganancias

NIC 16 Propiedades, Planta y Equipo

¹⁴ No se listan las SIC y CINIIF, las mismas se pueden encontrar en la siguiente dirección web:
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1376&Itemid=101206&lang=es

NIC 17 Arrendamientos
NIC 18 Ingresos de Actividades Ordinarias
NIC 19 Beneficios a los Empleados
NIC 20 Contabilización de las Subvenciones del Gobierno e Información a Revelar sobre Ayudas Gubernamentales
NIC 21 Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera
NIC 23 Costos por Préstamos
NIC 24 Información a Revelar sobre Partes Relacionadas
NIC 26 Contabilización e Información Financiera sobre Planes de Beneficio por Retiro
NIC 27 Estados Financieros Separados
NIC 28 Inversiones en Asociadas y Negocios Conjuntos
NIC 29 Información Financiera en Economías Hiperinflacionarias
NIC 32 Instrumentos Financieros: Presentación
NIC 33 Ganancias por Acción
NIC 34 Información Financiera Intermedia
NIC 36 Deterioro del Valor de los Activos
NIC 37 Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes
NIC 38 Activos intangibles
NIC 39 Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición
NIC 40 Propiedades de Inversión
NIC 41 Agricultura

Cabe precisar, a modo de ejemplo, que la NIIF 13, reconoce la información a ser reportada por las empresas, basada en la medición del valor razonable. En efecto, conforme lo establece la NIIF 13 vigente, el objetivo de una medición razonable, es estimar el precio al que una transacción ordenada de venta del activo o de transferencia del pasivo tendría lugar entre participantes del mercado en la fecha de la medición en las condiciones de mercado presentes.

En consecuencia, se debe señalar que el marco legal vigente en mención, en particular el marco normativo de contabilidad, reconoce expresamente que los PCGAP deben observar necesariamente lo dispuesto por el IASB. Además, estas normas han sido oficializadas en su versión 2014 por el Estado Peruano y se pueden encontrar en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por tanto, dicho marco legal se encuentra vigente y se aplica a las disposiciones sobre contabilidad que se emitan, en este caso concreto al IGCS, que contiene reglas y principios que se derivan del marco específico de contabilidad.

Por las consideraciones antes expuestas, se debe concluir que el IGCS no contraviene lo dispuesto en el referido numeral 1 del Anexo Transaccional recogido en el Laudo Arbitral suscrito con Telefónica.

De otro lado, con relación al argumento (ii) que ha sido materia de cuestionamiento por Telefónica y Telefónica Móviles, se debe señalar que la separación de los servicios prevista en el IGCS se ajusta a la clasificación de servicios de telecomunicaciones que establece el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones en su artículo 8, cumpliendo de esta manera, con lo previsto en el numeral 2 del Acuerdo Transaccional recogido en el Laudo Arbitral.

Al respecto, se debe señalar que el numeral 2 del referido Acuerdo recogido en el Laudo estableció 10 servicios, actividades o líneas de negocio como separación contable, entre las cuales consideró un ítem "Otros" en el afán de incluir a los servicios que no tuvieran

una participación importante en el mercado en el momento y/o a los que surjan en el futuro como consecuencia del avance científico y tecnológico, pues reconocía, al igual que lo hizo la versión del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones vigente en esa fecha, la posibilidad que aparezcan nuevos servicios.

Así, la separación contable de las líneas de negocio establecida en el IGCS resulta consistente con lo estipulado en el ítem “Otros” del numeral 2 del Acuerdo Transaccional, sobre todo si se considera que la industria de telecomunicaciones ha experimentado cambios importantes y el referido ítem se ha convertido en una cuenta relevante que requiere separarse en sus diferentes componentes.

Ahora bien, conforme a la información presentada por Telefónica, hasta la fecha la única empresa que reporta contabilidad separada, la cuenta “Otros” representaba el 4% del total de sus ingresos operativos en el año 2001; esta misma cuenta en el 2012, representa el 45% y en el primer trimestre del 2013, representaba el 48% del total de ingresos operativos.

Dicha información evidencia que el ítem “Otros”, está compuesto por un conjunto de servicios, líneas de negocio o actividades, que constituyen la mitad de la actividad económica de la empresa en la actualidad; por lo que, se justifica la desagregación de esta cuenta para conocer la gestión financiera de la empresa.

Cabe indicar que, considerando la complejidad del proyecto de implementación del sistema de reporte de Contabilidad Separada para la industria en el Perú y atendiendo a los comentarios de las empresas respecto a las líneas de negocio establecidas en la propuesta de IGCS, este organismo ha decidido reducir el número de líneas de negocio por reportar en términos de separación de costos de 51 a 25. La lista de Líneas de Negocios se detalla en el punto siguiente de la matriz de comentarios.

RESPECTO AL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO

Sobre el particular, Telefónica manifiesta que el IGCS no cumple con la prueba de razonabilidad o proporcionalidad formulada por el Tribunal Constitucional, y las entidades de la Administración pública.

Respecto al test de razonabilidad, cabe indicar que en principio, el IGCS, persigue a través de sus objetivos satisfacer intereses generales, propios del servicio público de telecomunicaciones, entre ellos: garantizar que la incursión de nuevos competidores sea en condiciones equitativas, reducir el problema de asimetría de la información de las empresas operadoras (factor importante para la actividad regulatoria), salvaguardar la libre y leal competencia del mercado, justificándose de esta manera el fin público de dicho instrumento regulatorio.

En ese sentido, el IGCS, guarda la debida proporcionalidad con los objetivos generales y específicos previstos en el Reglamento General del OSIPTEL.

Respecto de la exigencia de *la necesidad de actuación del Estado*, el propio Contrato de Concesión establece la obligación contractual de Telefónica de llevar contabilidad separada; por lo que no cabe pretender implementar mecanismos alternativos, en un contexto en donde el marco legal contractual (y legal) ya establece dicha obligación recogida en el IGCS.

Cabe precisar que la evaluación de razonabilidad de las actuaciones públicas, en contextos donde la actividad privada está afectada por el interés público (mercados regulados) y donde se justifica la regulación sectorial, específicamente, el Contrato de Concesión para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones (el cual prevé la obligación de llevar contabilidad separada), tales actuaciones de poder de policía, se alinean a los mecanismos de regulación preexistentes en dicho instrumento contractual; siendo en el presente caso, específicamente la obligación prevista en el Contrato de Concesión de Telefónica.

Con relación a la “*afectación al interés público sujeto a poderes de policía*” resulta apropiado citar la Doctrina Jurisprudencial norteamericana de la cual nuestra Doctrina (Zegarra, 2005)¹ es depositaria. Así, en el caso *Nebbia v. New York*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos señaló lo siguiente:

El uso de la propiedad privada y la realización de contrato privados están por regla general libres de interferencia gubernamental, pero están sujetos a la regulación pública, lo que requiere (...) que la razonabilidad de cada regulación dependa de los hechos relevantes (...) decir que la propiedad privada está “investida con un interés público” o que “una industria está afectada por el interés público” significa que la propiedad o la industria por razones adecuadas, está sujeta al control por el bien público.^[15]

Debido a lo manifestado, el IGCS sí cumple con el sub principio de necesidad, debido a que existe la obligación contractual y legal de las empresas concesionarias de llevar contabilidad separada.

Respecto de lo manifestado por Telefónica, en cuanto que la carga de la prueba de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la regulación, recae sobre la entidad pública, se debe señalar que el IGCS responde estrictamente a los objetivos generales y específicos perseguidos por el OSIPTEL. En ese sentido, considerando el marco legal y contractual establecido, dicho instrumento regulatorio resulta el más idóneo.

Con relación a la información con que se contaba antes de tomar la decisión regulatoria, esto es, antes de optar por la alternativa que resulte la más beneficiosa para la implementación del sistema de contabilidad, se tiene como sustento la literatura económica y los documentos de los organismos especializados como la UIT, que han sido señalados en la presente matriz.

Por lo antes expuesto, cabe señalar que el IGCS cumple con el test de razonabilidad.

¹⁵ Sentencia 291 U.S. 502 (1934)

TEMA COMENTADO: LINEAS DE NEGOCIO

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- América Móvil carta DMR-FM/N° 666/13 23.05.2013
- Telefónica del Perú carta DR-107-C-0722/CM-13 24.04.2013
- Americatel C-325-2013-GAR 28.05.2013

En su carta DMR-FM/N° 666/13 América Móvil indica que:

La desagregación genera graves problemas metodológicos con respecto a la discrecionalidad o arbitrariedad en la asignación de ingresos, inversión y gastos que cada empresa operadora podría atribuir en sus informes de contabilidad separada, lo cual evidentemente impediría que se pueda realizar cualquier tipo de comparación transversal en la industria en algún determinado mercado. Esta separación exige a los operadores un nivel de detalle en las cuentas de activos y de costos que, paradójicamente, puede ser mucho más subjetivo que si se exigiese un nivel menor de detalle, pues al establecer tantos criterios y variables para las diferentes líneas de negocio sobre un determinado servicio se pierde el control sobre las causas del mismo.

LA ILEGAL PROPUESTA DE SUBDIVIDIR LA LÍNEA DE NEGOCIO DE TELEFONÍA

CELULAR

Como se desprende del Informe OSIPTEL 2008, OSIPTEL pactó voluntariamente con Telefónica que una de las líneas de negocio sujetas al régimen de contabilidad separada sea "telefonía celular". Es decir, sin divisiones dentro de dicha línea de negocios específica. No obstante en el Proyecto se pretende subdividir el servicio celular en múltiples actividades, en contraposición con aquello que OSIPTEL pactó en su momento con Telefónica. Nuestra empresa presta diversos servicios, telefonía celular, larga distancia, telefonía fija, servicio portador; y no nos oponemos que se apliquen a nuestros servicios las líneas de negocio que OSIPTEL pactó con Telefónica a efectos de nuestra obligación de llevar contabilidad separada. Esta división es útil a los efectos del cumplimiento del principio de neutralidad, pues el regulador podrá comprobar que, por ejemplo, los ingresos de telefonía celular no subsidian las llamadas locales de telefonía fija, o que los ingresos del servicio de larga distancia internacional no subsidian a la telefonía celular.

Por ejemplo, la ITU menciona en el Regulatory Accounting Guide que en Europa se definen solamente 18 mercados relevantes, que son equivalentes a lo que OSIPTEL define como líneas de negocio.

La definición de las líneas de negocio que hace OSIPTEL (51 en total) implica un nivel desagregación mucho mayor que el que se requiere para los países Europeos.

Por su parte, Americatel indica que existe una diferencia entre servicios y líneas de negocios: “Distinción entre servicios y líneas de negocios.- En la práctica tiene más sentido obtener una contabilidad separada por tipo de servicio y no por línea de negocio. El proyecto define erróneamente como línea de negocio, a las características funcionales del servicio/producto.”

Telefónica, por su parte, argumenta que no es posible proponer más líneas de negocios que aquellas establecidas por el Laudo Arbitral.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

América Móvil afirma que el detalle exigido imprime mayor subjetividad al proceso de atribución de ingresos, gastos y capital. La subjetividad es un elemento intrínseco al proceso de atribución de costos y capital común a diferentes procesos productivos; sin embargo, es posible minimizarla aplicando los principios de contabilidad separada. Estos principios permitirán que la empresa encuentre un método de atribución que busque la causalidad de los eventos y que se emplee de la misma manera toda vez que la empresa se encuentre frente a un evento similar. Asimismo, este método será explicado y presentado de tal manera que los resultados puedan ser rastreados y susceptibles de ser recalculados a partir de la información presentada.

En este sentido, el detalle de la explicación sobre la atribución de costos y capital incrementará la objetividad del proceso de implementación de contabilidad separada. La teoría de transparencia y la teoría de riqueza de la información o “media richness theory” (Daft and Lengel, 1986), explica que a medida que aumenta la información; la incertidumbre y el grado de equivocación disminuye. De manera lógica, la subjetividad tiende a disminuir a medida que aumenta el grado de detalle.

Con relación a la opinión de América Móvil y Americatel sobre la inconveniencia de subdividir la línea de negocio de telefonía celular, se debe indicar que la empresa parte del supuesto que considera la telefonía celular una línea de negocio. Debido a que el objetivo de la contabilidad separada es el de encontrar los gastos asociados a cada línea de negocio, la definición de línea de negocio debe ser una que permita la división de los servicios de manera tal que se verifique la inexistencia de subsidios u otras medidas anticompetitivas. Es por ello que se hace necesario que las empresas operadoras entreguen información en relación a cada una de las líneas de negocio establecidas, teniendo en consideración que más adelante podrían ampliarse o reducirse las mismas de acuerdo a la evaluación del mercado. Considerar a varios servicios como mensajería de texto, llamadas de larga distancia o roaming internacional como una sola línea de negocio indivisible no permitiría detectar la existencia de subsidios cruzados entre los mismos. Más aún, dado que las tarifas son distintas entre los servicios, ello contribuye a que sean evaluados como líneas de negocio independientes.

En el mismo sentido, el argumento de Telefónica sobre que no resulta viable una separación de costos basados en las modalidades comerciales de ofrecimiento de producto no es preciso, pues la separación contable no es lo que guía al regulador en la separación contable establecida. En relación a ello, el OSIPTEL confirma la necesidad de tener esa información disponible; determinar si la estructura de costos es igual cuando el producto se vende como un solo producto o empaquetado servirá para determinar si

existe una diferenciación en el costo de los servicios cuando son brindados de forma empaquetada.

Respecto a que la propuesta del OSIPTEL determina la necesidad de que las empresas operadoras presenten información contable en base a líneas de negocio, y no en relación a mercados relevantes, se debe indicar que las líneas de negocio no son necesariamente equivalentes a mercados relevantes. La definición de mercado relevante en el ámbito de competencia se refiere al mercado en donde uno o más bienes o servicios compiten. De acuerdo a Bishop y Darcey (1995), el mercado relevante contiene todos los productos sustitutos y regiones que proveen una limitante competitiva a los productos o regiones de interés. Por otro lado, las líneas de negocio, de acuerdo al IGCS del OSIPTEL se consideran como productos o servicios, en donde el análisis de mercados relevantes sería una posible consecuencia del análisis de las líneas de negocio.

Continuando con los objetivos regulatorios del OSIPTEL pero procurando simplificar el reporte de información por parte de los operadores se propone una reducción de las líneas de negocio para el reporte de atribución de gastos y capital, de 51 a 25 líneas de negocio, listadas a continuación:

1. Acceso Instalación Telefonía Fija de Abonado Urbano
2. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija local desde Abonado Urbano
3. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija LD desde Abonado Urbano
4. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija Local desde TUP Urbano
5. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija LD desde TUP Urbano
6. Acceso Instalación Telefonía Fija de Abonado Rural
7. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija Local desde Abonado Rural
8. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija LD desde Abonado Rural
9. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija Local desde TUP Rural
10. Prestación del servicio de voz Telefonía Fija LD desde TUP Rural
11. Instalación Televisión de Paga
12. Prestación de servicios Televisión de Paga
13. Instalación Internet Fijo
14. Prestación de servicios Internet Fijo
15. Prestación de servicio voz móvil por Telefonía Móvil
16. Mensajes de Texto Telefonía Móvil
17. Roaming Internacional por Telefonía Móvil
18. Prestación de Internet Móvil
19. Servicios Suplementarios
20. Servicios de valor añadido (No incluye Internet)
21. Suministro de Equipos
22. Instalación para Alquiler de circuitos y Transmisión de Datos para clientes privados y otros operadores

23. Alquiler de Circuitos y Transmisión de Datos a clientes privados y otros operadores
24. Provisión de acceso a Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDE)
25. Interconexión

Por otro lado, se ha considerado pertinente incrementar el número de categorías de ingresos que la empresa tendrá que reportar, partiendo del supuesto que los ingresos de las empresas operadoras corresponden a contraprestaciones de servicio, identificadas en forma transparente en precio y cantidad. En este sentido, no es necesario que la empresa reporte gastos ni capital empleado en forma separada en estas categorías. Las siguientes son las categorías de ingreso por reportar:

1. Instalación Telefonía Fija de Abonado Urbano
2. Renta Telefonía Fija de Abonado Urbano
3. Llamadas locales Telefonía Fija de Abonado Urbano Discado Directo (DD)
4. Llamadas fijo-móvil (DD)
5. Llamadas fijo-móvil (Tarjetas)
6. Llamadas locales Telefonía Fija de Abonado Urbano (Tarjetas)
7. Llamadas Larga Distancia Nacional (LDN) Telefonía Fija de Abonado Urbano (DD)
8. Llamadas Larga Distancia Internacional (LDI) Telefonía Fija de Abonado Urbano (DD)
9. Llamadas LDN Telefonía Fija de Abonado Urbano (Tarjetas)
10. Llamadas LDI Telefonía Fija de Abonado Urbano (Tarjetas)
11. Llamadas locales Telefonía Fija de Teléfono de Uso Público (TUP) Urbano (Moneda)
12. Llamadas TUP-móvil (Monedas)
13. Llamadas locales Telefonía Fija de TUP Urbano (Tarjetas)
14. Llamadas TUP-móvil (Tarjetas)
15. Llamadas LDN Telefonía Fija de TUP Urbano (Monedas)
16. Llamadas LDI Telefonía Fija de TUP Urbano (Monedas)
17. Llamadas LDN Telefonía Fija de TUP Urbano (Tarjetas)
18. Llamadas LDI Telefonía Fija de TUP Urbano (Tarjetas)
19. Acceso Instalación Telefonía Fija de Abonado Rural
20. Acceso Renta Telefonía Fija de Abonado Rural
21. Llamadas locales Telefonía Fija de Abonado Rural (DD)
22. Llamadas fijo-móvil desde Abonado Rural (DD)
23. Llamadas locales Telefonía Fija de Abonado Rural (Tarjetas)
24. Llamadas fijo-móvil desde Abonado Rural (Tarjetas)
25. Llamadas LDN Telefonía Fija de Abonado Rural (DD)

26. Llamadas LDI Telefonía Fija de Abonado Rural (DD)
27. Llamadas LDN Telefonía Fija de Abonado Rural (Tarjetas)
28. Llamadas LDI Telefonía Fija de Abonado Rural (Tarjetas)
29. Llamadas locales Telefonía Fija de TUP Rural (Tarjetas y monedas)
30. Llamadas TUP-móvil (Tarjetas y monedas)
31. Llamadas LDN Telefonía Fija de TUP Rural (Tarjetas y monedas)
32. Llamadas LDI Telefonía Fija de TUP Rural (Tarjetas y monedas)
33. Instalación Televisión de Paga
34. Renta Básica Televisión de Paga
35. Servicio de canales adicionales Televisión de Paga
36. Instalación Internet Fijo
37. Prestación de servicios Internet Fijo
38. Renta mensual por Voz Móvil
39. Llamadas Locales de Voz Móvil por Telefonía Móvil
40. Llamadas LD de Voz Móvil por Telefonía Móvil
41. Mensajes de Texto por Telefonía Móvil
42. *Roaming* Internacional por Telefonía Móvil
43. Renta mensual de Internet Móvil por Telefonía Móvil
44. Consumo no incluido en la renta mensual Internet Móvil
45. Servicios Suplementarios
46. Servicios de valor añadido (no incluye Internet)
47. Suministro de Equipos
48. Instalación para otros operadores
49. Instalación para clientes privados
50. Alquiler y Transmisión a otros operadores
51. Alquiler y Transmisión a clientes privados
52. Provisión de acceso a Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDE)
53. Transporte Conmutado Local
54. Transporte Conmutado de LDN
55. Acceso a los TUP
56. Terminación de Llamadas en la Red de Servicio Móvil
57. Terminación de Llamadas en la Red del Servicio de Telefonía Fija Local
58. Facturación y Recaudación
59. Adecuación de Red
60. Acceso a la Plataforma de Pago
61. Enlaces de Interconexión

TEMA COMENTADO: CARGA REGULATORIA PARA LOS OPERADORES DE LA INDUSTRIA

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- América Móvil carta DMR-FM/N° 666/13 23.05.2013
- Americatel c. 325-2013-GAR 28.05.2013
- Gilat to Home GL-268-2013 22.05.2013
- Nextel CGR-500/13 11.04.2013

América Móvil considera que el detalle de información que exige la metodología implica una carga de trabajo excesiva para los operadores que podría exceder los beneficios de la regulación, especialmente para empresas que no tienen poder de mercado.

Por su parte, Americatel, Gilat To Home y Nextel sostienen que la exigencia de implementación de un sistema de contabilidad separada por parte de empresas que no ostentan un poder de mercado significativo llevará a cuantiosas inversiones en consultorías, sistemas, personal y auditorías, cuyos costos superarán los beneficios de la regulación.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

El OSIPTEL, en su rol de regulador, busca minimizar la carga regulatoria a la industria dentro del marco legal vigente y de acuerdo a sus objetivos regulatorios en el marco de sus facultades.

El OSIPTEL tiene en cuenta la amplitud y complejidad del proyecto de implementación de un sistema de reporte de Contabilidad Separada para la industria de telecomunicaciones en el Perú; sin embargo, también considera la necesidad de regular el mercado.

Atendiendo a la preocupación de la industria, el OSIPTEL ha modificado los requisitos de información y las condiciones para la implementación del sistema de contabilidad separada con el fin de disminuir la carga regulatoria, sin afectar sus objetivos regulatorios.

Asimismo, el Proyecto de Instructivo exigía la presentación de información semestral, este requerimiento se modificó para que las Empresas Obligadas entreguen sus Reportes Regulatorios una vez al año.

Además dicho proyecto consideraba separar los servicios de la empresa en cincuenta y una líneas de negocio, el OSIPTEL ha decidido disminuir el número de Líneas de Negocio por reportar en términos de costos y capital a veinticinco.

En el mismo sentido, se ha disminuido a diecisiete la cantidad de informes y documentos requeridos a la Empresa Obligada por el OSIPTEL; el Proyecto consideraba veintinueve informes y documentos.

Por otro lado, la aplicación del IGCS se hará en forma gradual, año a año, a todas las empresas sujetas a la obligación de llevar contabilidad separada. Lo anterior implica que unas empresas reportaran primero que otras. La antelación de la entrega de Reportes Regulatorios de las empresas más importantes del mercado frente a las de menor tamaño disminuye la carga regulatoria de estas últimas al diferir sus obligaciones.

No obstante lo anterior, es preciso recalcar que corresponde al ministerio de sector, como entidad competente, establecer la normativa y lineamientos del mismo, referidas a la obligación de las empresas concesionarias de llevar contabilidad separada, y en ese sentido, este organismo cumplirá con la normativa emitida por el ente rector.

TEMA COMENTADO: FORMATOS

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- América Móvil carta DMR-FM/N° 666/13 23.05.2013

En su carta América Móvil indica que la desagregación de las cuentas requerida en los informes pedidos por el OSIPTEL no es compatible con la que se presenta en los Estados Financieros Auditados pues son preparados según los PCGAP; y por lo tanto, no es posible presentar dichos informes sin modificar la naturaleza o los criterios de los Estados Financieros Auditados.

Por otro lado, la empresa justifica su negativa a entregar los informes requeridos argumentando que los requerimientos establecidos por el instructivo no han sido sustentados por el OSIPTEL.

Finalmente, concluye enumerando los informes que deben ser eliminados como requisito de cumplimiento de entrega de información: Informe 1, 3, 5.1, 5.1.a, 5.1.b, 5.2, 6.1, 6.1.a, 6.1.b, 6.2, 8.1, 8.2 y 13.

POSICIÓN DEL REGULADOR

La identificación, registro e interpretación de los eventos económicos de la empresa que se incorporan en los estados financieros auditados siguen los PCGAP; y, la atribución de los costos y del capital entre las diferentes líneas de negocio es un proceso posterior a la preparación de esta información contable. Una vez que la empresa ha preparado sus estados financieros auditados exigidos por ley, debe identificar aquellas cuentas asociadas a la provisión de servicios bajo regulación o actividad principal. Realizada esta tarea, la empresa atribuirá los costos y capital a las líneas de negocio que el regulador consideró separar de acuerdo a sus objetivos. Queda claro entonces que la atribución de los costos y capital es un proceso posterior a la preparación de los estados financieros auditados según los PCGAP y que no existe conflicto entre ambos procesos. La separación contable establecida por el regulador tiene objetivos propios; aun cuando en ocasiones, podría parecer onerosa para la empresa la implementación de dicho sistema.

En este sentido, la Empresa Obligada deberá presentar su información atendiendo la

separación contable establecida por el OSIPTEL aun cuando ésta sea diferente a la que la empresa emplee.

En una sección anterior, sobre las normas aplicables y los objetivos del sistema de contabilidad regulatoria, se explica que el OSIPTEL tiene la potestad de pedir información a las empresas que brindan servicios públicos de telecomunicaciones. Es preciso, también, recordar que los requerimientos del regulador siguen el cumplimiento de sus objetivos regulatorios; que pueden ser divergentes con los de las empresas bajo regulación.

No obstante lo anterior, el detalle exigido por los formatos ha sido revisado con la intención de simplificar la entrega de información por parte de la Empresa Obligada; sin relajar la consecución de los objetivos regulatorios del OSIPTEL.

Por lo tanto, los formatos han sido modificados o eliminados para facilitar la identificación de cuentas de los estados financieros auditados con las de la contabilidad separada en un proceso de reconciliación. Las únicas cuentas que han mantenido un detalle particular son las correspondientes a las del activo fijo, pues corresponde al factor más importante en la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones.

La lista de formatos que la empresa deberá llenar es la siguiente:

Informe 1: Reconciliación del estado de la situación financiera auditado con el de contabilidad separada; **ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

Informe 2: Reporte de activo no corriente

Informe 3: Imputación del capital invertido a las líneas de negocio

Informe 4: Reconciliación del estado de resultados auditado con el de contabilidad separada

Informe 5: Ingresos por categoría

Informe 6: Ingresos operativos mayoristas por empresa

Informe 7: Atribución de gastos a las líneas de negocio

Informe 8: Balance de comprobación

TEMA COMENTADO: VALUACIÓN DE ACTIVOS SEGÚN EL SISTEMA DE LA CONTABILIDAD DE COSTOS CORRIENTES (CCA) VS. CONTABILIDAD DE COSTOS HISTÓRICOS (HCA)

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- América Móvil carta DMR-FM/N° 666/13 23.05.2013
- Americatel c. 325-2013-GAR 28.05.2013
- Telefónica del Perú DR-107-C-0722/CM-13 24.05.2013
- Telefónica Móviles TM-925-A-169-2013 24.05.2013

Las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones están en contra de emplear un sistema que implique usar costos corrientes. Entre sus argumentos

señalan i) que la CCA insume tiempo y recursos para establecer un nuevo sistema informático, procesos y entrenamiento de personal; ii) que la CCA provee señales erradas para la decisión de inversión y favorece a nuevos entrantes; iii) que la CCA puede llevar a la sustitución de las inversiones de ampliación de red por la compra de tecnología nueva; y, iv) que CCA es un proceso subjetivo.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

La valuación de CCA generalmente lleva a una más precisa y actualizada valuación de activos que la HCA, en presencia de cambios sustanciales de precios y rápido progreso tecnológico, ambas características particulares de la industria de telecomunicaciones.

La adopción de CCA permitirá al OSIPTEL alcanzar una adecuada visión de la existencia o ausencia de precios excesivos, discriminación injustificada, estrechamiento de márgenes y cualquier otro comportamiento que pueda dar señales de abuso de poder de mercado.

Cabe indicar que el OSIPTEL no es el único organismo en la adopción de esta metodología en el mundo. Los reguladores europeos al establecer las directrices regulatorias en la implementación de las Recomendaciones de la Comisión Europea (European Commission Recommendation) en separación contable y sistemas de contabilidad de costos, señalan que la información de costos históricos puede proveer indicadores insatisfactorios para las decisiones regulatorias, y que, para medir el efecto de un cambio en precios, una revaluación de la base de activos a precios corrientes es mandatorio.

Similarmente, la UIT (2008) en su Guía para Contabilidad Regulatoria arguye en favor al uso de CCA cuando existe un cambio significativo de precios de los activos y de evolución de tecnologías y concluye que la CCA es el modelo más preciso para establecer cargos mayoristas.

Como se asintió en otra sección, el OSIPTEL concuerda con los operadores que la implementación del sistema de contabilidad separada conlleva una inversión significativa en recursos por lo que, sin perder de vista sus objetivos regulatorios, ha modificado los formatos y las condiciones de aplicación del instructivo con el fin de reducir la carga regulatoria a la industria.

En relación con las decisiones de inversión, se cuestiona que el uso de la metodología CCA favorezca a nuevos entrantes o aliente la salida de participantes actuales pues el mercado produciría con precios más bajos guiados por los cambios tecnológicos, lo que implicaría que el regulador no consiga su objetivo de generar competencia al concentrar las operaciones en nuevos entrantes.

En relación con el objetivo del regulador, se debe indicar que el fin último del regulador es que los usuarios se beneficien con los efectos de la competencia. En este sentido, el paradigma económico nos indica que los precios de un mercado en competencia son los menores precios; y por lo tanto, emulando comportamientos de empresas en competencia se consigue este objetivo.

Si los precios disminuyen por cambios tecnológicos las empresas tendrán que ajustar sus expectativas de rentar. Para ilustrar lo anterior, imaginemos a los principales operadores del mercado de telecomunicaciones comercializando sus servicios en

mercados altamente competitivos ¿Qué sucedería si estas empresas no realizan cambios tecnológicos de acuerdo a la velocidad que lo dicta la industria? Sucedería lo que le sucede a todas las empresas en mercados competitivos: desaparecerían, pues se volverían obsoletas y perderían clientes. La decisión de adoptar tecnologías nuevas es enteramente de la empresa; así como lo son las consecuencias de no haberlo hecho en su momento.

Cabe establecer que lo anterior no implica que el regulador sugiera un cambio de activos por parte de la empresa, las empresas adoptarán tecnologías superiores en la medida que el mercado lo exija; respondiendo la competencia de sus pares. Además, es preciso no olvidar que el capital empleado ya ha sido recuperado a través del reconocimiento de la depreciación.

Con relación a la sustitución de inversión en nueva tecnología por la inversión en la ampliación de la red, el OSIPTEL considera que esa decisión corresponde tomarla al MTC y no a la empresa. La empresa debe seguir el comportamiento del mercado, de acuerdo a sus compromisos asumidos como concesionario del Estado.

Con relación al número de operadores, cabe indicar que la concentración en el mercado no necesariamente indica ausencia de competencia, pues el mercado puede ser contestatario. Un mercado de telecomunicaciones concentrado con niveles de precios disminuyendo, por cuestiones tecnológicas, nos da una idea de un mercado contestatario. Contrariamente, un mercado concentrado donde los precios no presentan una dinámica a la baja de acuerdo a su cambio tecnológico nos advierte de un posible abuso de posición de dominio en el mercado.

Con relación a la preferencia por el uso de CCA en el nivel internacional, BEREC¹⁶ en su informe BoR (12)78 “Regulatory Accounting in Practice 2012” presenta que en el 69% de los casos, las autoridades nacionales de 32 países europeos informan recibir los reportes de contabilidad regulatoria de los mercados listados en la Recomendación 2007/879/EC con la metodología CCA.

La metodología de costos corrientes por su naturaleza tiene una carga subjetiva, pues es el registro del cambio de valor de los activos y pasivos. Sin embargo, el avance en la convergencia contable del IASB acota esta subjetividad a través de normas que guían la identificación y registro de eventos económicos. Específicamente, la NIIF N° 13, Medición del Valor Razonable, establece las metodologías de valuación de activos para su registro contable. Estas normas internacionales llevan a la estandarización de los reportes de información financiera de las empresas y son de aplicación obligatoria e inmediata en el Perú.

Cabe recordar que la SMV ha determinado que las empresas (y sus subsidiarias) cuyos ingresos por ventas o prestación de servicios o con activos totales que al cierre del ejercicio 2012 hayan superado las treinta mil (30 000) UIT, debieron presentar su información financiera auditada del 2012, en junio del 2013; y, las empresas cuyos ingresos por ventas o prestación de servicios o con activos totales que al cierre del ejercicio 2013 sean iguales o superiores a tres mil (3 000) UIT presentaron su información financiera auditada del 2013, en junio del 2014. Lo anterior sienta el precedente de la obligatoriedad de reportar según las normas emitidas por el IASB que constituyen por norma legal los PCGA en Perú.

En este sentido, América Móvil en su documento “Diagnóstico sobre la aplicación

¹⁶ Body of European Regulators for Electronic Communications.

conceptual del IGCS emitido por el OSIPTEL, mediante resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-CD/OSIPTEL de enero de 2013”, recibida por el OSIPTEL el 27 de enero de 2014 declara que “la Compañía, como parte del proceso de adopción de las NIIF, durante el año 2012, optó por valorizar los activos fijos a su valor razonable.” Lo anterior, suma en favor del uso del estándar de costos corrientes pues las mismas normas contables así lo requieren y las empresas lo están adoptando.

El objetivo del regulador es establecer una metodología de costos que supere los problemas que acarrearán el uso de CCH, como son: el registro de decisiones de inversión pasada que pueden dar como resultado mezclas sub óptimas de activos o representar legados de tecnologías ineficientes, reportes financieros distorsionados por mezclar ventas actuales con costos incurridos en el pasado, el capital promedio empleado en el negocio puede no ser realista, el retorno en capital puede dar resultados ambiguos, la interpretación de resultados operativos puede ser distorsionada por las ganancias o pérdidas retenidas no identificadas, no hay un reconocimiento explícito de ganancias o pérdidas retenidas; y, la tendencia en el funcionamiento de la empresa puede dar señales erróneas.

La CMT en su Resolución AEM 2010/270 establece a favor del empleo del sistema de CCA:

El estándar de costes corrientes permite orientar los precios regulados en función de unos costes de inmovilizado eficientes que favorezcan la competitividad y la inversión en el mercado a largo plazo. Concretamente, el estándar de costes corrientes frente al estándar de costes históricos presenta las siguientes ventajas:

- *Los activos están valorados a su valor actual no al coste de adquisición que puede ser antiguo, desactualizado y no reflejar el coste eficiente de la prestación de los servicios.*
- *Los costes de amortización y de capital se basan en el valor del inmovilizado actualizado.*
- *La cuenta de pérdidas y ganancias refleja el margen real de los servicios ya que confronta ingresos actuales con costes actualizados del activo, y no con costes basados en valores de adquisición antiguos.*
- *Se tiene constancia y, en su caso, se podrá tener en cuenta la existencia de pérdidas y ganancias latentes de inmovilizado (holding gains and losses).*

La revalorización de un activo se basa, en principio, en la valoración del propio activo a su precio actual (valor de reposición) o en la valoración de un activo moderno equivalente en prestaciones y servicios (modern equivalent asset o MEA) si la tecnología del activo original es obsoleta. El MEA permite que, tal como indican las Recomendaciones de la Comisión Europea, la contabilidad refleje el coste de una red eficiente con la tecnología más avanzada disponible.

Cabe señalar que tan importante como valorizar a costos corrientes es identificar los cambios, ajustes, o modificaciones contables que se realizan para llegar a CCA.

Por lo expuesto, el OSIPTEL requerirá de las empresas concesionarias la valuación a costos corrientes, siguiendo los PCGAP, exigencia que se hará obligatoria a partir del

primer año de reporte.

TEMA COMENTADO: SUBJETIVIDAD DE DRIVERS

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- Americatel carta c. 324-2013-GAR 24.05.2013

En su carta c. 324-2013-GAR, Américatel indica que:

“Existen costos e inversiones que no necesariamente tienen una asignación directa a cada línea de producto, por lo cual deben utilizarse drivers de asignación, siendo que la utilización correcta o no de estos, puede generar más de una interpretación, es decir, existe un alto grado de discrecionalidad del organismo regulador en este aspecto.”

POSICIÓN DEL REGULADOR

El proceso de asignación de costos y capital comunes a los distintos servicios o líneas de negocios debe realizarse aplicando una metodología que permita la reconstrucción de la atribución de las cuentas. Esta metodología considera la identificación de causantes del costo o el capital empleado llamados drivers o conductores o direccionadores o gatillos que se aplican a las cuentas comunes para separarlas o asignarlas entre las líneas de negocio. Esta selección es subjetiva pues las empresas escogerán los que consideren son los mejores causantes de sus costos.

La subjetividad implícita en esta elección se gestiona, y por lo tanto permite el análisis y la comparación entre empresas, aplicando los principios de contabilidad separada, en particular los principios de transparencia y objetividad. Como se sabe, el principio de transparencia busca mostrar el proceso de cálculo de las cuentas mientras que el principio de objetividad exige que este cálculo pueda ser repetido en cualquier oportunidad. Para eliminar la discrecionalidad, dichos criterios deberán ser sustentados por las empresas operadoras, pues en la medida que son conocidas por el regulador se vuelven transparentes y objetivas.

TEMA COMENTADO: AUDITORIAS

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- Nextel carta CGR-500/13 11.04.2013
- Telefónica Móviles carta TM-925-A-169-2013 24.05.2013
- Telefónica del Perú carta DR-107-C-0722/CM-13 24.04.2013

En su carta c. CGR-500/13 Nextel del Perú indica que:

“De otro lado, la Propuesta de Instructivo requiere que los reportes semestrales y anuales sean auditados. Según señala el OSIPTEL, la auditoría estará enfocada en "partes esenciales del Instructivo de Contabilidad Separada, como los métodos de

atribución y la metodología de asignación de costos, de forma que permita saber si la empresa cumple o no con lo establecido por el regulador en el Instructivo".

Al respecto, se observa que el regulador podría estar esperando que la auditoría reemplace a la supervisión que se encuentra llamado a efectuar; sin embargo, la auditoría, según las prácticas vigentes en el mercado de auditorías, significa dar una conformidad de consistencia de las cuentas con las normas establecidas, y no tiene por propósito verificar una correcta aplicación, por ejemplo, de los drivers. Por consiguiente, el OSIPTEL debería aclarar qué es exactamente lo que espera de las referidas auditorías y si estaría derivando a éstas su función supervisora."

En su carta TM-925-A-169-2013 Telefónica Móviles, señala que tiene la misma posición que Telefónica del Perú, indica que:

[L]a obligación de que dos (2) directores deban firmar una Declaración de Responsabilidad respecto a la información presentada, no hace sino agregar una labor adicional al proceso de remisión de los informes periódicos de contabilidad separada que debe llevar a cabo la empresa.

Al respecto, debemos precisar que esta obligación propuesta no sólo implica agregar un trámite engorroso al interno de la empresa, por las complicaciones de coordinación que su realización implica, sino que adicionalmente resulta redundante, en la medida que todos los documentos (entre ellos reportes de información) que son remitidos desde nuestra empresa hacia el Organismo Regulador y en general, hacia cualquier entidad pública, son suscritas por personas que cuentan con los poderes de representación para ello.

Por otro lado, el Proyecto señala que para poder cumplir con los objetivos propuestos en el Instructivo bajo comentarios, la información remitida deberá poder ser homogenizada a fin de permitir realizar comparaciones con los resultados presentados por las empresas operadoras.

En relación a este punto, consideramos que pretender utilizar esta información estandarizándola con información de otra(s) empresa(s), no resulta viable, en tanto existen diversas metodologías para la atribución y criterios para la asignación de costos, utilizados por cada empresa en función a diversos factores, escenarios, coyuntura, situación y realidad. Por tal motivo, estos diversos escenarios, hacen que no exista una única forma de asignar los costos, haciendo inviable una comparación entre empresas.

POSICIÓN DEL REGULADOR

Respecto a lo planteado por Nextel, es necesario que el reporte sea auditado, para así reducir los posibles errores por sesgos subjetivos y por omisión. La auditoría a los Reportes Regulatorios sigue el mismo objetivo de una auditoría de contabilidad estatutaria; es decir, los auditores garantizan que se hayan aplicado razonablemente los principios generales de contabilidad de tal manera que el reporte contable sea un reflejo de los eventos económicos sucedidos en la empresa durante el periodo reportado. En este sentido, el entendimiento de la empresa es correcto, la auditoría no reemplaza la supervisión que el OSIPTEL hará de los resultados de la contabilidad separada. Siguiendo el ejemplo de Nextel sobre *drivers*, la auditoría dirá si se cumplieron los principios para hallar y aplicar los drivers; pero no es necesario que se pronuncie sobre el valor de los mismos.

Respecto al primer punto expresado por Telefónica Móviles, el OSIPTEL reitera que los Reportes Regulatorios se entregan una vez al año, haciendo menos engorroso la firma de la declaración por parte de dos (2) directores. Por otro lado, el OSIPTEL considera que debe haber un involucramiento directo de la alta dirección para que el proceso de reporte de contabilidad separada en la empresa tenga la importancia debida. Además de identificar un funcionario que lidere el proceso de preparación y reporte de la información requerida, por lo que la firma de los directores no resulta redundante.

Respecto al segundo punto expresado por Telefónica Móviles, el OSIPTEL considera que en la medida que las empresas operadoras brinden la información en forma transparente y objetiva se facilitará el análisis y la comparación de los resultados entre las empresas del mercado, aun cuando existan diversas metodologías para la atribución y criterios de asignación de costos.

TEMA COMENTADO: COSTEO DE “DÚOS”, “TRIOS” Y RENTA

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- América Móvil carta DMR-FM/N° 666/13 23.05.2013
- Telefónica Móviles Carta TM-925-A-169-2013

Las empresas operadoras indican que carece de sentido que el regulador pida la asignación de costos a dúos, tríos o rentas pues estos no constituyen negocios sino formas de cobro por ofertas comerciales.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

El OSIPTEL requiere conocer la formación de los costos de los servicios que prestan los operadores de servicios de telecomunicaciones y las formas de cobro de los mismos. La separación contable de los costos requerida no necesariamente está en función a las formas de cobro, pues se entiende que éstas obedecen a comportamientos del mercado y forman parte de la política comercial de la empresa que se ejerce con plena libertad, siempre y cuando, no se realicen cobros dobles por el mismo servicio ni se ejerza poder alguno sobre la decisión de compra de los consumidores.

El OSIPTEL considera que los dúos o tríos son composiciones de servicios o líneas de negocio por lo que su precio corresponde a la suma de sus costos individuales con la correspondiente rentabilidad; y, por lo tanto, es posible brindar al usuario la opción de empaquetar o desempaquetar a voluntad uno, dos o tres servicios. De la misma manera, la renta se considera una forma de cobro y no un objeto de costo.

En este sentido, se ha eliminado en el reporte de los costos como líneas de negocio las formas de cobro de dúos, tríos y renta; así como, aquellos elementos que no constituyan un objeto de costo. No obstante lo anterior, se requiere que los ingresos sean reportados de manera detallada; es decir, en caso de cobros empaquetados como dúos, tríos o cobros únicos como rentas, la empresa deberá separar los ingresos para asignarlos a la línea de negocio correspondiente.

El OSIPTEL requerirá de las empresas la identificación de todas las formas de cobro por categoría de ingresos y la separación de costos por línea de negocios; los primeros deberán corresponderse con los segundos en forma unívoca pero no biunívoca.

TEMA COMENTADO: NO EXISTE UNA METODOLOGÍA PROPUESTA PARA CALCULAR EL COSTO DE CAPITAL

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:40

- América Móvil carta DMR-FM/N° 666/13 23.05.2013

En su carta la empresa menciona que el OSIPTEL no ha considerado en el Instructivo la metodología de cálculo del costo de capital.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

La metodología de cálculo del costo de capital es un proceso aparte de la implementación de contabilidad separada. Cabe indicar que la metodología y valor del mismo son de conocimiento público y se encuentran publicados en la página web del regulador.

TEMA COMENTADO: PLAZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MANUAL DE CONTABILIDAD SEPARADA

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- Nextel CGR-500/13 11.04.2013

La empresa considera que el plazo para implementar el sistema de contabilidad separada es insuficiente dada la magnitud de la tarea.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

El OSIPTEL ha establecido ciento veinte días para que las empresas obligadas presenten su manual de contabilidad separada, la propuesta sobre las vidas útiles de los activos, la metodología de asignación de costos, ingresos y capital y un informe preliminar de contabilidad separada.

En esta oportunidad, por ser la primera vez que la empresa reportará contabilidad separada, una vez que se haya definido y publicado el IGCS y notificado a la empresa obligada el período contable por reportar y la fecha de reporte, la empresa notificada tiene un plazo de ciento veinte días calendarios para elaborar y entregar el Manual

Interno de Contabilidad Separada (MICS), la propuesta sobre las vidas útiles de los activos (VU), la metodología de asignación de costos, ingresos y capital (MACIC) y un reporte preliminar correspondiente al último semestre del año anterior.

Al plazo anterior se suman los plazos correspondientes a la aprobación de los documentos por parte del OSIPTEL y levantamiento de observaciones por parte de la empresa, treinta y treinta días calendarios, respectivamente. Lo que suma un total de ciento ochenta días calendarios para que la empresa obligada notificada culmine el trabajo de preparación de los documentos metodológicos que servirán de guía para la entrega de su Reporte regulatorio.

En el plazo de 120 días la empresa obligada deberá preparar, en base al IGCS, su MICS especificando, entre otras cosas, la separación de las actividades, líneas de negocio o servicios que ofrece y los parámetros para direccionar los costos; estas especificaciones serán aplicadas a la información del último semestre del año anterior para generar un reporte de contabilidad separada. Hay que resaltar que es obligatoria la entrega de todos los documentos mencionados pero sólo el MICS, VU y MACIC estarán bajo procedimiento de aprobación, no es el caso del informe preliminar.

TEMA COMENTADO: ATRIBUCIONES DEL OSIPTEL PARA MODIFICAR EL IGCS

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- Telefónica del Perú DR-107-C-0722/CM-13 recibida el 24.05.2013
- Telefónica Móviles TM-925-A-169-2013 recibida el 24.05.2013

Ambas empresas, que han presentado el mismo escrito, consideran que el instructivo le otorga al OSIPTEL un grado de arbitrariedad “por encima del que resulta óptimo”.

Añaden que como la implementación de un sistema de contabilidad separada involucra costos hundidos, “los grados de flexibilidad excesivos podrían derivar en cambios con una frecuencia que implicara un sacrificio demasiado oneroso para los obligados a costear el sistema y sus cambios.”

POSICIÓN DEL OSIPTEL

El OSIPTEL estableció en el IGCS el procedimiento y las razones que motivarían la revisión del mismo, de tal manera de contribuir a la transparencia y previsibilidad de la norma.

El OSIPTEL ha establecido el proceso de revisión del IGCS, que llevaría también a una revisión del MICS, así como las causas que podrían generar dicha revisión en el instructivo. Cabe resaltar que la revisión del IGCS pasa por un proceso de consultas, que implica la participación de las empresas del sector y la sustentación del regulador de su posición.

Atendiendo a la solicitud de las empresas de objetivar las motivaciones para revisar el IGCS, se establece que la revisión del mismo se llevará a cabo:

- si una empresa de servicios públicos de telecomunicaciones solicita una revisión del instructivo; y,
- si se requiere una mayor separación de servicios en líneas de negocio:
 - cuando la Empresa Obligada inicia un nuevo servicio;
 - cuando se evidencia la relevancia de algún negocio específico a partir de la información obtenida por el OSIPTEL;
 - cuando el nivel de competencia en el mercado de un servicio cambie;
 - cuando se requiera una fiscalización más detallada del desempeño financiero semestral y anual por un mandato regulatorio;
 - cuando los cambios tecnológicos no expliquen la situación real de los resultados de la empresa; y,
 - cuando el rubro “Otros” represente más del 10% del total de ingresos de la Empresa Obligada.

El IGCS está abierto a revisión constante para tener una metodología vigente de acuerdo a los cambios en la industria de telecomunicaciones y los objetivos regulatorios; y para ello, se ha establecido un procedimiento de revisión del documento matriz que implica la publicación, recepción y análisis de comentarios de las empresas del sector de telecomunicaciones.

TEMA COMENTADO: EXCLUSIÓN DE ACTIVOS
COMENTARIOS RECIBIDOS
<p>Véase:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Telefónica del Perú DR-107-C-0722/CM-13 recibida el 24.05.2013 • Telefónica Móviles TM-925-A-169-2013 recibida el 24.05.2013
<p>Las empresas, ambas han presentado el mismo escrito, consideran que el <i>goodwill</i> en general y el valor de marca en particular son elementos que, correctamente valorizados, deben formar parte de la base de activos por ser reconocida por el regulador.” Añaden al punto anterior que “[p]ara las empresas que desarrollan sus actividades en mercados competitivos, la marca constituye un acervo importante ya que afecta su rendimiento tanto por el lado de los ingresos”.</p>
POSICIÓN DEL OSIPTEL
<p>Tal como las empresas han estipulado, el <i>goodwill</i> es un elemento que añade valor a las empresas en un mercado competitivo. El supuesto de un mercado competitivo no es necesariamente el caso bajo análisis; por lo que el OSIPTEL decidirá la exclusión de esta cuenta luego de un análisis caso por caso. Es por este motivo que en principio el IGCS considera al <i>goodwill</i> una cuenta que no será considerada como activo en términos</p>

regulatorios.

Las empresas que reportan información financiera están en la obligación de identificar esta y todas aquellas cuentas que podrían no formar parte de la actividad principal o bajo regulación de la empresa.

**TEMA COMENTADO:
DEL RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

COMENTARIOS RECIBIDOS

Véase:

- Telefónica carta DR-107-c-0722/CM-13 recibida el 24.05.2013
- Telefónica Móviles TM-925-A-169-2013 recibida el 24.05.2013

Las empresas señalan no estar de acuerdo con el establecimiento de una política de infracción y sanciones tan rigurosa como la que se pretende establecer. Consideran desproporcionada la calificación como muy grave establecida en el Proyecto de instructivo, e indican que ni el contrato de concesión de los que son titulares ni el Reglamento General de Infracciones y Sanciones, establece una política tan rigurosa para incumplimientos relacionados a las obligaciones de llevar contabilidad separada.

Asimismo, sostienen que debería existir una diferenciación en la clasificación de las infracciones establecidas. Consideran que es importante diferenciar incumplimiento como, la no presentación del Manual Interno, y Reporte Preliminar de la obligación de no entregar un Reporte de Contabilidad Separada; o diferenciar entre no presentar el Reporte de Contabilidad Separada de la presentación del referido informe de forma parcial.

POSICIÓN DEL OSIPTEL

RESPECTO DEL RÉGIMEN DE SANCIONES E INFRACCIONES

Al respecto, se debe señalar que el régimen de sanciones e infracciones sobre contabilidad separada previsto en el IGCS guarda la debida concordancia con la calificación de la infracción y el nivel de multa establecido en el Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL.

En efecto, conforme al artículo 16° del citado reglamento, la empresa operadora que incumpla con llevar contabilidad separada y/o con las disposiciones que emita el OSIPTEL sobre contabilidad separada, formación de divisiones, sucursales o subsidiarias, incurrirá en infracción muy grave.

Asimismo, en aplicación del principio de razonabilidad recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y el numeral 2 del artículo 230° de dicho texto legal, las conductas sancionables constitutivas de infracción administrativas descritas en el régimen de sanciones e infracciones, mantienen la debida proporcionalidad con los objetivos buscados por el IGCS.

Respecto al principio de tipicidad, recogido numeral 4° del artículo 230° de la Ley N° 27444, las conductas pasibles de sanción descritas en el Régimen de Infracciones y Sanciones, se encuentran suficientemente especificadas, otorgando de esta manera una garantía a la vez que predictibilidad (grado de certeza suficiente de lo que constituye el ilícito sancionable) para los operadores y una limitación y control al ejercicio de la facultad sancionadora del regulador.

En ese sentido, se debe señalar que los tipos de infracción previstos en el régimen de sanciones e infracciones no contemplan supuestos de excesiva sanción en la medida que responden mínimamente a los objetivos perseguidos por el IGCS.