

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tarifas Tope aplicables a prestaciones de Transmisión de Datos mediante Circuitos Virtuales ATM con acceso ADSL

El 21 de marzo de 2007 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2007-CD/OSIPTEL que estableció las nuevas tarifas tope – máximas fijas– aplicables a prestaciones de transmisión de datos mediante circuitos virtuales ATM con acceso ADSL provistas por Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), estableciendo asimismo las reglas y condiciones para su aplicación.

El 11 de abril de 2007, Telefónica interpuso recurso especial contra dicha Resolución N° 010-2007-CD/OSIPTEL, el cual fue resuelto por el OSIPTEL mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 030-2007-CD/OSIPTEL publicada en el Diario Oficial El Peruano el 09 de junio de 2007.

Mediante la referida Resolución N° 030-2007-CD/OSIPTEL: (i) se declara parcialmente fundado el recurso, únicamente en el extremo referido a la distribución de costos considerada para la determinación de las tarifas tope previstas en el Artículo 1° de la Resolución N° 010-2007-CD/OSIPTEL, ratificando dicha resolución en todo lo demás que contiene; (ii) se establece que a partir del 21 de marzo de 2007, queda sin efecto el Artículo 1° de la Resolución N° 010-2007-CD/OSIPTEL y se suspenden los efectos de sus artículos 2° al 10°; (iii) se dispone notificar a Telefónica las correspondientes propuestas de tarifas tope que se han derivado de la distribución de costos considerada en la Resolución N° 010-2007-CD/OSIPTEL, y que se le otorgue a esta empresa regulada el plazo correspondiente para que presente sus comentarios u objeciones en cuanto al extremo referido a dicha distribución de costos; y, (iv) se dispone que el respectivo proyecto sea publicado en el Diario Oficial El Peruano y se efectúe la correspondiente convocatoria a nueva audiencia pública descentralizada;

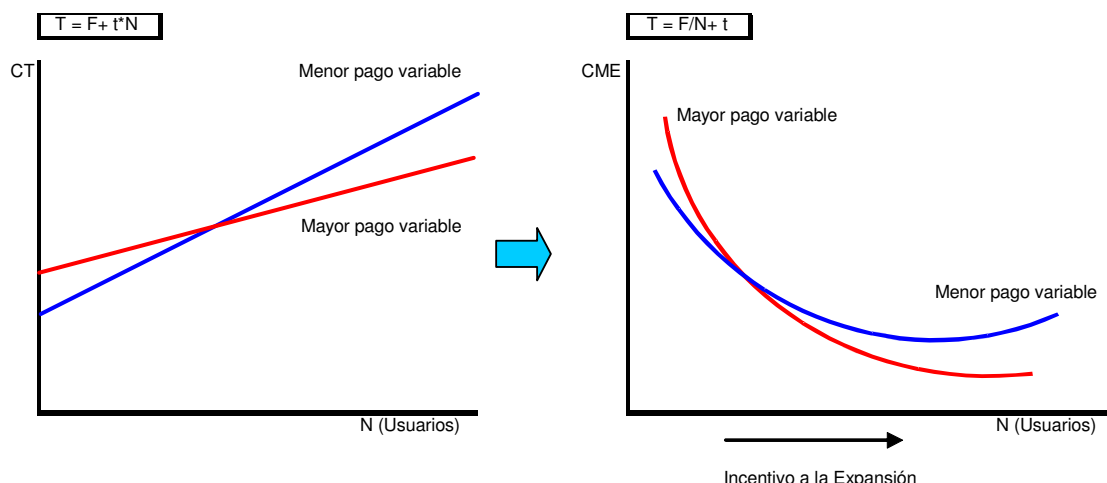
Paralelamente, en otro procedimiento regulatorio, el 18 de junio de 2007 Telefónica presentó recurso especial contra la Resolución N° 026-2007-CD/OSIPTEL que estableció el cargo de interconexión tope por el transporte conmutado de larga distancia nacional, uno de cuyos fundamentos está relacionado con el dimensionamiento de la red IP, que además es uno de los componentes involucrados en la determinación de las tarifas que son motivo de la presente regulación. Como consecuencia de la evaluación de los fundamentos presentados en el recurso especial mencionado, se han realizado las modificaciones correspondientes al modelo de costos integral, lo cual ha generado una variación en los valores resultantes para las tarifas tope aplicables a prestaciones de transmisión de datos mediante circuitos virtuales ATM con acceso ADSL, tal como fue detallado en el Informe N° 303-GPR/2007 que sustentó el correspondiente Proyecto publicado por Resolución N° 182-2007-PD/OSIPTEL.

Sobre el tema específico de la distribución de costos, en el citado Informe N° 303-GPR/2007 se han señalado las principales consideraciones del OSIPTEL para el establecimiento de la presente regulación tarifaria:

- La regulación debe incentivar la competencia por el servicio pero a su vez debe permitir que las empresas puedan seguir expandiendo su red; por lo tanto, la propuesta regulatoria debe ponderar estos dos objetivos con la finalidad de hacer viable el servicio.
- Cuando la empresa establecida administra un recurso esencial y compite al mismo tiempo en el servicio final, existen fuertes incentivos para que dicha empresa adopte comportamientos estratégicos que podrían ser considerados como no competitivos, como por ejemplo, estrategias que se centran en el manejo publicitario, así como en el

control de los precios y márgenes de mercado (precios predatorios o esquemas de price squeeze).

- Con relación a la retribución a la empresa establecida por la prestación brindada, es necesario que cada uno de sus componentes de costos sea retribuido con las tarifas que se deriven de los componentes directamente relacionados.
- En un contexto en donde la prestación del acceso tiene un elevado componente de costo fijo (con un costo medio decreciente), la implementación de un esquema de tarifas en dos partes, en comparación con un esquema de precios uniforme, contribuiría a la generación de ganancias en términos de eficiencia.
- Un esquema de tarifas de dos componentes hace viable una tarifa por usuario –en su componente variable– menor al que existiría en el caso de un esquema de tarifas basado en un solo componente. Es decir, un esquema de tarifas de dos componentes –tarifa por puerta y tarifa por conexión virtual o usuario– permite que el componente variable de la tarifa por usuario sea menor al costo medio y se aproxime más al costo marginal del servicio. Esta menor tarifa por usuario –en su componente variable– implica que la empresa operadora no recupere el total de los costos fijos, por lo que el componente fijo de los accesos virtuales contribuye a recuperar dichos costos totales.
- Complementariamente, en relación con el fomento de la competencia¹, una ventaja adicional de la tarifa en dos componentes es que el componente fijo se diluye más fácilmente conforme el entrante va creciendo en su escala de negocio. De esta manera, desde el punto de vista de un entrante, dado el precio de referencia fijado por la empresa establecida en el mercado final (tarifa final por usuario), el establecimiento de una menor tarifa mayorista por usuario podría hacer viable la entrada (sin estrechamiento del margen). La empresa entrante tendría además fuertes incentivos para crecer en su escala de negocio y reducir con ello el costo medio por las puertas de acceso ATM.
- En el gráfico siguiente se muestra que aún cuando es posible especificar diversas combinaciones de pagos fijos y variables que cubran los costos totales, una de las principales ventajas en el control del componente variable es que se generan incentivos para que las empresas entrantes alcancen mayores escalas de negocios que contribuyan con la reducción de su costo medio total.



¹ Conforme a lo dispuesto por el Art. 18° del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, este organismo regulador tiene entre sus objetivos generales el regular el equilibrio de las tarifas y facilitar al mercado una explotación y uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, el Art. 19° de dicho reglamento dispone que uno de los objetivos específicos del OSIPTEL es la promoción de la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

- De acuerdo a la información proporcionada por Telefónica se ha determinado que los costos de los elementos directamente atribuibles a la red de acceso representan el 27,2% del costo total de la red (fundamentalmente costos variables), mientras que los costos de los elementos directamente relacionados con la red ATM representan el 72,8% (fundamentalmente costos fijos). En este sentido, considerando las opciones que se tienen respecto de la fijación de precios, expuestas en el capítulo 4 del Informe Sustentatorio N° 303-GPR/2007, se ha visto por conveniente estimar una tarifa en dos partes sobre la base de dicha distribución, de tal forma que el 27,2% del total del costo de la red sea retribuido por las tarifas correspondientes a los circuitos virtuales (componente variable) y el 72,8% del total del costo de la red sea retribuido por las tarifas correspondientes a las interfaces de operadores o puertos ATM (componente fijo).
- La adopción de los porcentajes antes señalados obedece a que: (i) se promueven las ganancias en términos de eficiencia; (ii) se generan incentivos para la expansión del servicio del lado de los entrantes; y, (iii) se está realizando una asignación del costo total de la red a los dos componentes tarifarios (circuitos virtuales e interfaces de operadores), en función a los porcentajes que corresponden a los costos reales de la red de acceso y la red ATM. Esta distribución permitirá una mejor posición para los entrantes, sin perjudicar al proveedor del servicio quien seguirá recuperando el total de su costo considerando su margen de utilidad.

En cuanto a los porcentajes propuestos por Telefónica en sus comentarios al proyecto elaborado por el OSIPTEL, en el Informe N° 110-GPR/2008 que sustenta la presente resolución final se señala que al analizar si los porcentajes propuestos por Telefónica permiten establecer tarifas que hagan factible el ingreso de otros operadores y permitan la retribución adecuada a dicha empresa por la provisión del servicio, se ha podido evidenciar que sólo permiten lo segundo, esto es, sólo permiten la retribución a Telefónica pero no hacen factible el ingreso de nuevos operadores. Las tarifas que se originarían con los porcentajes que propone la empresa implican tener mayores tarifas correspondientes a los circuitos virtuales (acceso ADSL + circuito virtual ATM) que aquellas que ha propuesto el OSIPTEL, lo cual haría inviable la entrada de nuevos operadores que compitan con Telefónica en los servicios finales que utilizan como soporte las prestaciones objeto de la presente regulación.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que se trata de una tarifa mayorista por usuario que es pagada por el operador competidor, por cada usuario atendido por dicho competidor. Dado que esta tarifa mayorista está relacionada con el precio final por velocidad establecido por Telefónica (básicamente los precios a ser seguidos por el mercado), la propuesta de la empresa regulada respecto de la propuesta del regulador conlleva a márgenes de operación no rentables que hacen inviable la entrada al mercado de nuevos operadores, y por lo tanto, no se concrete el objetivo de la presente regulación, de permitir que otros operadores compitan con Telefónica en la provisión de servicios de banda ancha con acceso ADSL.

La situación antes descrita no sucede con las tarifas propuestas por el OSIPTEL (obtenidas con los porcentajes 27,2% y 72,8% ya señalados), las que sí permiten que otros operadores puedan competir con Telefónica, a la vez que se encuentran basados en valores objetivos y reales, obtenidos de las inversiones de la red de Telefónica, contenidos en el modelo que esta misma empresa regulada presentó al OSIPTEL.

En consecuencia, luego del análisis efectuado, se concluye que, teniendo en cuenta los objetivos de la presente regulación tarifaria, no resulta razonable utilizar los valores porcentuales propuestos por Telefónica, debiéndose ratificar los porcentajes propuestos por el OSIPTEL a partir de los cuales se determinaron las tarifas contenidas en el proyecto de resolución que fue publicado para comentarios.

Finalmente, cabe indicar que, en concordancia con lo previsto por el Artículo Quinto de la Resolución N° 182-2007-PD/OSIPTEL que publicó el correspondiente proyecto, en la

presente resolución deben quedar incorporadas las disposiciones que han sido establecidas en los artículos 2º al 8º de la Resolución N° 010-2007-CD/OSIPTEL, cuyos efectos fueron suspendidos por la Resolución N° 030-2007-CD/OSIPTEL, de tal forma que en una misma resolución esté contenido el conjunto de la regulación aplicable a las prestaciones de transmisión de datos mediante circuitos virtuales ATM con acceso ADSL provistas por Telefónica, facilitando así la aplicación de esta regulación tarifaria pues se contará con un texto único ordenado que la contenga. En ese sentido, se precisa que la referida suspensión de efectos quedará levantada a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución.