

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

SUPRESIÓN DE REGULACIÓN DE FÓRMULA DE TARIFAS TOPE RESPECTO DE LOS SERVICIOS DE LLAMADAS DE LARGA DISTANCIA QUE SE REALIZAN A TRAVÉS DE TARJETAS DE PAGO

I. ANTECEDENTES

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) publicó el 2 de febrero de 2007 el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, en el cual se incorporó el Título I “Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú”. Dichos Lineamientos han previsto un conjunto de medidas a ser implementadas por el OSIPTEL, entre las cuales se incluye la desregulación tarifaria del servicio de larga distancia¹.

El marco normativo relevante para la desregulación del servicio de larga distancia se encuentra en la Sección 9.01, literal c) del Contrato de Concesión de que es titular la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), así como en el artículo 34^º del Reglamento General de Tarifas², donde se establecen las reglas y los plazos del procedimiento de desregulación tarifaria. De acuerdo con el procedimiento establecido, corresponde al OSIPTEL elaborar un informe técnico que sustente el inicio del procedimiento de desregulación, en caso que la evaluación de las condiciones de competencia en la industria en cuestión así lo sugiera.

II. OBJETIVO

Un análisis más amplio de la política regulatoria y normativa aplicable a los servicios de llamadas de larga distancia nacional e internacional, podría considerar tanto la revisión de la efectividad del mecanismo de regulación tarifaria (sistema de precios tope), como el alcance y efectividad de las otras políticas y/o procedimientos regulatorios implementados, como por ejemplo la definición y perfeccionamiento de los sistemas de acceso a los usuarios (preselección, llamada por llamada, entre otros) o la

¹ Los alcances de la desregulación prevista por el Art. 4º, inc. b), de los Lineamientos de Política aprobados por Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, deben entenderse de acuerdo a las consideraciones en las cuales se sustentó su aprobación:

“La desregulación implica la no aplicación del régimen regulado de tarifas tope. Asimismo, el procedimiento de desregulación tarifaria se sujeta al procedimiento establecido en los contratos de concesión y las normas de OSIPTEL, por lo que no se considera necesario definir reglas, criterios, plazos, ni naturaleza del proceso, como lo solicita la empresa.” ()*

*Texto transcrito de la página 11 de la Matriz de Comentarios de dichos Lineamientos de Política, publicado en la página web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

<http://www.mtc.gob.pe/portal/comunicacion/politicas/normaslegales/LINEAMIENTOS%20MATRIZ.pdf>

² Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 060-2000-CD/OSIPTEL.

implementación de las prácticas de salvaguardas anticompetitivas (prueba de imputación tarifaria³).

No obstante, el presente procedimiento de desregulación tarifaria se centra fundamentalmente en el análisis de la efectividad y la pertinencia de mantener la regulación de fórmula de tarifas tope respecto de las llamadas de larga distancia efectuadas desde teléfonos fijos de abonado, como instrumento de regulación que está concebido para disciplinar la política de precios de la empresa regulada, sobre la base del análisis regulatorio y de las condiciones de competencia de los segmentos identificados en el mercado de larga distancia. Asimismo, el análisis evalúa si la eliminación de dicho esquema regulatorio generaría perjuicios en algún segmento de usuarios del mercado de larga distancia que quedarían desprotegidos al efectuarse la desregulación tarifaria⁴.

III. ANÁLISIS

A partir de un análisis profundo del mercado de larga distancia, se observa la existencia de nichos de mercado con condiciones de competencia diferentes. Las diferencias radican en la estructura de precios y la evolución de los respectivos montos tarifarios, así como por el tipo de competencia y la estrategia comercial desarrollada por los operadores en cada segmento, entre otros aspectos. La existencia de nichos de mercado con condiciones de competencia diferentes debe ser tomada en cuenta al analizar el ámbito de aplicación del presente proceso de desregulación.

Se ha analizado la evolución de las tarifas aplicadas en los servicios de llamadas de larga distancia originadas en teléfonos de abonados de telefonía fija, pudiendo distinguirse dos modalidades de llamadas diferenciadas: las Tarjetas de Pago y el Acceso Automático

³ La prueba de imputación tarifaria tiene una naturaleza y alcances distintos de la regulación tarifaria. Así, tal como se ha señalado en las consideraciones que sustentaron los Lineamientos de Política aprobados por Decreto Supremo N° 003-2007-MTC:

"La prueba de imputación es un instrumento regulatorio asociado a la prevención de prácticas de estrechamiento de precios y para su aplicación es necesaria la identificación de determinadas condiciones de mercado e indicios que revelen este tipo de prácticas. Por lo tanto, no es una medida que deba estar asociada únicamente a la inexistencia de competencia efectiva (...)." ()*

*Texto transcrito de la página 8 de la Matriz de Comentarios del Proyecto de dichos Lineamientos, publicado en la página web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

<http://www.mtc.gob.pe/portal/comunicacion/politicas/normaslegales/LINEAMIENTOS%20MATRIZ.pdf>

⁴ En concordancia con el sentido de la desregulación tarifaria dispuesta por los Lineamientos de Política aprobados por Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, se entiende que:

"La norma establece como una política de Estado el análisis de la desregulación de determinados servicios, pero lo hace en el entendido que dicho análisis puede devenir en un beneficio a los usuarios y a la competencia en el sector, no en función del interés particular de alguna empresa. ()*

*Texto transcrito de la página 11 de la Matriz de Comentarios del Proyecto de dichos Lineamientos, publicado en la página web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

<http://www.mtc.gob.pe/portal/comunicacion/politicas/normaslegales/LINEAMIENTOS%20MATRIZ.pdf>

(que, para efectos de la presente resolución, incluye las llamadas bajo el sistema de preselección, sistema de llamada por llamada, vía operadora y collect). El análisis considera la existencia de nichos de mercado en el Acceso Automático, en particular, el Discado Directo cobrado a tarifas establecidas, al mismo monto de las tarifas tope. También toma en cuenta la evaluación de la estructura y la evolución de las tarifas en el tiempo, el tipo de competencia que se da en cada segmento, la estrategia comercial establecida por los operadores, entre otros aspectos.

En el segmento de Tarjetas de Pago de larga distancia nacional e internacional hay clara evidencia de una trayectoria decreciente y sostenida de los precios en el período de análisis, precios que además son significativamente menores al monto de las tarifas tope reguladas, lo que reflejaría que el instrumento de tarifas tope estaría siendo inocuo y redundante en ese segmento de mercado.

En cuanto a la modalidad específica de Discado Directo bajo el sistema de preselección (y sin afiliación a planes), se ha identificado que en el período de análisis no se han producido reducciones en los precios de lista de Telefónica, tanto para llamadas de larga distancia nacional como internacional, ni en horario normal ni reducido. Dichos precios coinciden con los montos de las tarifas tope reguladas.

Asimismo, la evolución de las tarifas tope en el mercado de larga distancia muestra que las reducciones tarifarias aplicadas por Telefónica en los ajustes trimestrales se han concentrado en las tarifas de las llamadas que se realizan a través de tarjetas de pago, mientras que las tarifas de las llamadas que se realizan por discado directo se han mantenido estables o se han incrementado. Esto es consistente con el análisis realizado por el regulador, y pone en evidencia la vulnerabilidad de un grupo significativo de usuarios que pueden ser afectados ante la desregulación de precios tope y el probable incremento de tarifas por parte de la empresa concesionaria.

La diferencia entre las condiciones de competencia de los diferentes segmentos del mercado de larga distancia es consistente con un esquema de diferenciación de productos, donde si bien existe sustitución, ésta es imperfecta. La diferenciación de productos explica por qué una empresa puede establecer un precio más alto (en este caso, las tarifas de Discado Directo bajo el sistema de preselección y sin afiliación a planes) pues, entre otras razones, utiliza esta estrategia para aislar sus productos de la competencia.

Dentro del marco de diferenciación de productos, se puede identificar la modalidad de Discado Directo, con las características mencionadas, como aquel segmento más aislado de la competencia. Dicha modalidad presenta los mayores precios, mientras que el segmento de Tarjetas de Pago, sujeto a mayor presión competitiva, tiene las menores

tarifas. Telefónica al operar en distintos nichos con diferentes grados de competencia puede cobrar precios distintos no atribuibles a costos. La empresa cobrará naturalmente precios más altos cuando la mayor competencia a una modalidad provenga de modalidades que también son ofrecidas (en exclusividad o casi totalmente) por la propia empresa.

El análisis de diferenciación de productos y la relación entre los precios de los servicios de llamada de larga distancia es complementado con un análisis de sustitución. Para ello, se realizan análisis de correlaciones de precios y niveles de precios cuyos resultados no brindan evidencia de la existencia de sustitución, por lo tanto el grado de competencia en un segmento no necesariamente se ve replicado en otro.

Sobre la base del análisis de las características del mercado de larga distancia y de las condiciones de competencia que presenta, el regulador debe diseñar su estrategia de transición de un esquema de regulación hacia la competencia efectiva y la consecuente desregulación. En efecto, es fundamental que el mercado presente suficientes condiciones competitivas para evitar efectos negativos en el bienestar. La desregulación total puede resultar en el alza de las tarifas en los segmentos menos competitivos. En particular, los usuarios de Discado Directo pueden ser vulnerables a incrementos de tarifas una vez suprimida la regulación de tarifas tope, en tanto presentan una demanda más inelástica.

Este riesgo se convierte en certeza con la presentación al regulador, por parte de Telefónica (el 31 de enero de 2008), de su solicitud de ajuste trimestral de tarifas, en el marco de la aplicación de la regulación de fórmula de tarifa tope, en la que incluyó incrementos en los precios de las llamadas de Discado Directo tanto nacional como internacional.

La supresión del mecanismo regulatorio de precios tope en el servicio de larga distancia se encuentra vinculada a la eliminación de la preselección por defecto y al relanzamiento del sistema de preselección. Estas medidas están orientadas a generar mayor competencia en el segmento de preselección mediante el lanzamiento de productos con tarifas establecidas más bajas y la mayor información de los usuarios respecto a sus alternativas para realizar llamadas de larga distancia. La mayor información reduce la posibilidad de la empresa para cobrar tarifas elevadas en este segmento.

El proceso de relanzamiento del sistema de preselección realizado por el OSIPTEL desde abril del 2007 no ha mostrado aún los resultados previstos (no se han observado aún reducciones en las tarifas establecidas de Discado Directo de Telefónica del Perú). Se espera que en el mediano plazo se consoliden dichos resultados.

IV. SUPRESIÓN DE REGULACIÓN TARIFARIA AL SERVICIO DE LLAMADAS DE LARGA DISTANCIA A TRAVÉS DE TARJETAS DE PAGO, PRESTADO POR TELEFONICA

Luego del análisis realizado, se ha determinado la pertinencia de desregular los segmentos más competitivos, cuyas condiciones permitan asegurar tarifas sostenibles y razonables en beneficio de los usuarios, suprimiendo la fórmula de tarifas tope únicamente para los servicios regulados individuales de llamadas telefónicas de larga distancia a través de Tarjetas de Pago, a partir del ajuste trimestral correspondiente al periodo junio-agosto de 2008.

La desregulación efectuada se mantendrá mientras el OSIPTEL considere que las condiciones del desempeño de mercado (precios, calidad, gama de productos, acceso, penetración) bajo las cuales se determinó la pertinencia de desregular un mercado, cambian negativamente, y ése mercado presente características que no aseguren tarifas sostenibles y razonables para los usuarios. Cabe señalar que el nivel de concentración de mercado no es un indicador suficiente para la toma de decisiones del regulador. El análisis regulatorio del OSIPTEL no se limita a la observación de un indicador de concentración, por lo que la decisión de volver a regular algún servicio contará con mayor información acerca del desempeño del mercado en estudio.

En caso el OSIPTEL determine que es necesario restablecer la regulación tarifaria de los servicios de llamadas telefónicas de larga distancia nacional y/o internacional prestados por Telefónica en el segmento de tarjetas de pago, se aplicará nuevamente el régimen de fórmulas de tarifas tope de Servicios de Categoría I estipulado en sus Contratos de Concesión.

El restablecimiento de la regulación tarifaria a dichos servicios y su nueva introducción al régimen de fórmula de tarifas tope se sujetará a las reglas previstas en el correspondiente Instructivo aprobado por el OSIPTEL⁵, considerando como tarifas de partida para cada servicio individual (T_{ijn-1}) las mismas tarifas vigentes que se estén aplicando en la fecha en que se presente la respectiva solicitud de ajuste trimestral. Para estos efectos, la presente resolución establece el procedimiento que aplicará el OSIPTEL, previendo las garantías de debido procedimiento para la empresa concesionaria.

Asimismo, se ha previsto que se llevarán a cabo evaluaciones semestrales del desempeño y de la evolución del mercado de larga distancia, a fin de re-evaluar la pertinencia de la supresión de la fórmula de tarifas tope para los segmentos de acceso

⁵ El Instructivo vigente es el aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 048-2006-CD/OSIPTEL, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 067-2006-CD/OSIPTEL.

automático (que, para efectos de la presente resolución, incluye las llamadas bajo el sistema de preselección, sistema de llamada por llamada, vía operadora y collect), tomando en cuenta la existencia de condiciones de competencia que puedan asegurar tarifas razonables y sostenibles en beneficio de los usuarios.