

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de junio de 2022, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 31487, Ley que modifica la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Osiptel, mediante la cual se dispuso que el organismo regulador tiene la facultad para fijar las tarifas tope de los conceptos de reconexión del servicio y de aquellas prestaciones que se deriven de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Norma de Condiciones de Uso) ¹.

Al respecto, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 205-2022-CD/OSIPTEL, se inició el procedimiento de revisión y/o fijación de tarifas tope para las prestaciones de reconexión y aquellas derivadas de la Norma de Condiciones de Uso. En particular, el conjunto de diecisiete (17) prestaciones a las que alcanza el referido procedimiento es el siguiente:

1. Reactivación por suspensión del servicio.
2. Reactivación por suspensión temporal del servicio solicitada por el abonado.
3. Reactivación por corte.
4. Facturación detallada.
5. Inclusión en directorio telefónico móviles.
6. Copia impresa del contrato de abonado.
7. Cambio de número a solicitud de abonado.
8. Cambio de titularidad del servicio.
9. Cambio de nombre.
10. Traslado del servicio.
11. Registro de llamadas entrantes.
12. Cambio de sitio de block de conexión.
13. Bloqueo de llamadas.
14. Información de número telefónico de otro país.
15. Exclusión de guía telefónica.
16. Casilla de voz.
17. Locución a solicitud del abonado.

Así, en cumplimiento de las Normas Procedimentales para la Fijación o Revisión de Cargos de Interconexión Tope y Tarifas Tope ², mediante la referida resolución de inicio se otorgó un plazo de setenta (70) días hábiles para que las empresas operadoras remitan sus propuestas tarifarias ³. En atención a ello, fueron cincuenta y ocho (58) las empresas operadoras que remitieron sus propuestas o comunicaron no cobrar u ofrecer las referidas prestaciones.

2. FUNDAMENTO TÉCNICO E IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN REGULATORIA

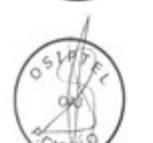
Las prestaciones a las que alcanza el procedimiento iniciado se caracterizan por ser provistas luego de la contratación de un servicio minorista (servicio público de telecomunicaciones). En consecuencia, y de acuerdo con lo indicado en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 893/2021-CR ⁴, la gestión de estas prestaciones se realiza

¹ Al respecto, la Norma de Condiciones de Uso denomina a la reconexión del servicio como "reactivación por suspensión".

² Aprobados mediante Resolución N° 215-2018-CD/OSIPTEL.

³ El referido plazo fue ampliado en veinte (20) días hábiles adicionales mediante la Resolución N° 016-2023-PE/OSIPTEL.

⁴ Mediante el cual se aprobó la Ley N° 31487.



de forma posterior a la contratación Y, siendo que sus tarifas son establecidas por la empresa operadora, este no es un aspecto que pueda ser negociado por los abonados. En ese sentido, el usuario se encontraría en un contexto de asimetría informativa y poder de negociación, ambos en favor de la empresa.

En ese marco, cada empresa operadora ejerce el monopolio de estas prestaciones para su planta de abonados, lo cual implica que la contratación preliminar del servicio minorista condiciona la disposición de pago del abonado cuando este requiere de alguna de las prestaciones.

Al respecto, Viscusi et al. (2018) refiere que el poder monopólico le permite a la empresa establecer un precio por encima del costo marginal, para lo cual existe un indicador de la magnitud de dicho poder denominado Índice de Lerner ⁵, donde la distancia entre la tarifa y los costos incurridos están relacionados con la elasticidad precio de la demanda.

Así, en el caso de las prestaciones, el Cuadro N° 1 muestra el costo calculado por el Osiptel y hasta tres (3) de los valores propuestos por las empresas operadoras más altos para cada prestación. Sobre ello, el *mark-up* promedio ($\frac{P-Cmg}{P}$) para cada prestación supera el 50%, lo que evidencia un grado de poder monopólico significativo.

Más aún, debido a que los valores propuestos corresponden tanto a empresas de gran escala multiservicio como a empresas de menor tamaño con ofertas monoproducto, es posible inferir que la tendencia en el sector no se orienta hacia la determinación de tarifas cercanas a costos.

Cuadro N° 1. Comparativo entre los costos calculados y los valores propuestos (en S/, sin IGV)

| N° | Prestación | Costo calculado | Valores propuestos 1/ | | | Mark-up promedio |
|----|---|-----------------|-----------------------|-------|-------|------------------|
| 1 | Reactivación por suspensión del servicio | 3.8 | 25.4 | 21.2 | 20.0 | 82.7% |
| 2 | Reactivación por suspensión temporal del servicio solicitada por el abonado | 3.8 | 21.2 | 20.0 | 16.9 | 80.2% |
| 3 | Reactivación por corte | 3.8 | 101.7 | 50.9 | 498.6 | 96.0% |
| 4 | Facturación detallada | 1.9 | 6.5 | 4.2 | | 62.8% |
| 5 | Inclusión en directorio telefónico móviles | 1.9 | 19.9 | | | 90.4% |
| 6 | Copia impresa del contrato de abonado | 1.9 | 29.7 | 25.4 | 9.2 | 88.5% |
| 7 | Cambio de número a solicitud de abonado | 1.9 | 25.4 | 17.1 | | 90.7% |
| 8 | Cambio de titularidad del servicio | 1.9 | 25.4 | 21.2 | 19.5 | 91.3% |
| 9 | Cambio de nombre | 1.9 | 25.4 | 10.7 | 8.0 | 83.6% |
| 10 | Traslado del servicio | 26.2 | 118.6 | 101.7 | 100.0 | 75.3% |
| 11 | Registro de llamadas entrantes | 1.9 | 18.7 | 4.2 | | 72.3% |
| 12 | Cambio de sitio de block de conexión | 26.2 | 101.7 | 50.9 | 45.0 | 54.8% |
| 13 | Bloqueo de llamadas | 1.9 | 18.7 | 12.7 | | 87.4% |
| 14 | Información de número telefónico de otro país | 1.9 | 21.2 | 22.6 | | 91.3% |

⁵ Lerner (1934) establece una relación positiva entre el grado de poder monopólico de una empresa y la inversa de la elasticidad precio de la demanda ($\frac{P-Cmg}{P} = \frac{1}{|\epsilon|}$).



| | | | | | |
|----|----------------------------------|-----|-------|------|-------|
| 15 | Exclusión de guía telefónica | 1.9 | 33.9 | 20.0 | 92.4% |
| 16 | Casilla de voz | 1.9 | 18.8 | 4.2 | 72.3% |
| 17 | Locución a solicitud del abonado | 1.9 | 101.7 | 18.8 | 94.0% |

1/ Corresponden a las 3 tarifas más altas en las propuestas remitidas por las empresas operadoras.

De acuerdo con Lerner (1934), el mayor *mark-up* se corresponde con una elasticidad precio de la demanda menor, la cual se explica por la poca capacidad de sustitución del bien (Varian, 2010). En el presente caso, uno de los factores que explica esta baja capacidad de sustitución son los costos de cambio, que son una fuente de competencia imperfecta (De Bijl & Peitz, 2002). Los referidos costos bloquean el traspaso del abonado a otra empresa operadora, permitiendo un mayor *mark-up*.

Por ejemplo, entre los costos de traslado que tendría que afrontar un abonado se pueden mencionar: el costo de desinstalación del servicio, el costo de instalación con el nuevo operador, el tiempo que el abonado permanecería sin servicio, el tiempo de búsqueda empleado para decidir el nuevo operador, entre otros. En vista de ello, las empresas operadoras tienen los incentivos para elevar las tarifas mientras los costos de cambio sean superiores (Viard, 2007).

Entonces, sobre la base del análisis realizado, y dado el inherente poder monopólico que tienen las empresas operadoras sobre su planta de abonados, se justifica la intervención regulatoria por parte del Osiptel, tomando en consideración que la determinación de tarifas tope para las prestaciones a las que alcanza el procedimiento debe ser en base a costos, conforme a lo establecido en la Ley N° 31487.

Sin perjuicio de que el poder monopólico esté presente en cada empresa operadora, corresponde precisar que el alcance de la medida regulatoria que adopte el Osiptel, así como el detalle del mecanismo específico que sea implementado, se definirán sobre la base de las características, la problemática de cada mercado y las necesidades de desarrollo de la industria ⁶.

Así, mediante la medida regulatoria implementada, se corregirá la falla de mercado, acotando la determinación de tarifas por las referidas prestaciones a valores concordantes con los costos incurridos para su provisión, lo cual resultará en el incremento del bienestar de los abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En la siguiente sección, se justifica el enfoque regulatorio, y se presenta la propuesta tarifaria.

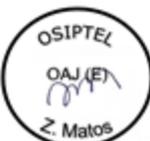
3. ENFOQUE REGULATORIO Y PROPUESTA TARIFARIA

Enfoque regulatorio.

Al respecto, el enfoque regulatorio del Osiptel depende de la estructura de mercado del sector de telecomunicaciones, por lo que es de interés conocer el grado de concentración de cada uno y el nivel de participación de las empresas operadoras.

Por un lado, el análisis del grado de concentración a través del Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) revela que los mercados de telefonía móvil, Internet móvil, Internet fijo,

⁶ Conforme al artículo 4 de los Lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú, aprobados mediante Decreto Supremo 003-2007-MTC.



telefonía fija y TV de paga tienen niveles altos de concentración ⁷ cuando su valor supera a 2 500.

En particular, en el Perú el IHH para los servicios públicos de telecomunicaciones de telefonía móvil, acceso a Internet móvil, acceso a Internet fijo, TV de paga y telefonía fija superan el referido valor. Sin embargo, resaltan los valores calculados para los dos (2) últimos servicios: TV de paga y telefonía fija, con 4 071 y 3 654 respectivamente.

Sobre los niveles de participación, en el caso de los servicios fijos, además de Telefónica del Perú S.A.A. y América Móvil Perú S.A.C., destaca la participación de Wi-Net Telecom S.A.C. y Wow Tel S.A.C. en el mercado de Internet fijo. Y, si bien el resto de empresas tienen menor participación, son un número significativo. Para Internet fijo son 85 empresas; para TV de paga, 116; y para telefonía fija, 18. Además, sobre los servicios móviles, casi la totalidad del mercado es atendido por Telefónica del Perú S.A.A., América Móvil Perú S.A.C., Entel Perú S.A. y Viettel Perú S.A.C.

De esta manera, lo que se evidencian son mercados concentrados con disparidad en el tamaño de las empresas participantes, donde predominan seis (6) empresas operadoras ⁸, pero también conviven un número significativo de empresas de menor escala.

Luego, si bien la intervención y alcance de una regulación tarifaria sobre las prestaciones se encuentra justificada; este organismo regulador también debe actuar de forma eficiente, de tal manera que el objetivo de la regulación sea alcanzado con la menor intervención posible al mercado. Ello se corresponde con un enfoque de regulación responsiva, en el que se adecúe la regulación a la estructura del mercado y la reacción del mismo (Ayres & Braithwaite, 1992).

El análisis de la estructura de mercado ha advertido la presencia simultánea de empresas operadoras con una participación significativa y un conjunto de empresas de menor escala. Por lo tanto, si bien no hay competencia efectiva en las prestaciones; lo hay en mayor medida en los mercados de servicios minoristas. Así, se considera oportuno que en un primer momento se atienda la falla de mercado mediante una regulación asimétrica solamente hacia las empresas de mayor participación.

Propuesta tarifaria

Sobre la base de la necesidad de una intervención regulatoria, y en atención a la Ley N° 31487 que dispone que la fijación de tarifas tope para las prestaciones sea en base a costos, la propuesta del Osiptel considera un enfoque de costos y toma en cuenta la naturaleza convergente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En particular, mediante la utilización de un modelo ETOM ⁹, en el que se utilizó a Telefónica del Perú S.A.A. como el operador de referencia, se calcularon los valores de las tarifas tope (ver Cuadro N° 2).

⁷ De acuerdo con la clasificación establecida en el numeral 5.3 -Market Concentration- del "Horizontal Merger Guidelines", emitido por el U.S. Department of Justice y el Federal Trade Commission el 19 de agosto de 2010.

⁸ Telefónica del Perú S.A.A., América Móvil Perú S.A.C., Wi-Net Telecom S.A.C., Wow Tel S.A.C., Entel Perú S.A. y Viettel Perú S.A.C.

⁹ Es el acrónimo de Mapa de operaciones de Telecomunicaciones Mejoradas, el cual fue desarrollado por el TM Forum, una asociación de más de 800 empresas que incluyen operadores de telecomunicaciones, proveedores de tecnología, consultoras e integradores de sistemas. Mayor detalle en <https://www.tmforum.org/about-tm-forum/>.



Cuadro N° 2. Valores de las tarifas tope

| N° | Prestación | Valor (en S/ sin IGV) |
|----|---|--------------------------|
| 1 | Reactivación por suspensión del servicio | 3.80 |
| 2 | Reactivación por suspensión temporal del servicio solicitada por el abonado | 3.80 |
| 3 | Reactivación por corte | 3.80 |
| 4 | Facturación detallada | 1.90 |
| 5 | Inclusión en directorio de números telefónicos móviles | 1.90 |
| 6 | Copia impresa del contrato de abonado | 1.90 |
| 7 | Cambio de número a solicitud del abonado | 1.90 |
| 8 | Cambio de titularidad del servicio | 1.90 |
| 9 | Cambio de nombre | 1.90 |
| 10 | Traslado del servicio | 26.19 |
| 11 | Registro de llamadas entrantes | 1.90 |
| 12 | Cambio de sitio de block de conexión | 26.19 |
| 13 | Bloqueo de llamadas | 1.90 |
| 14 | Información de número telefónico de otro país | 1.90 |
| 15 | Exclusión de guía telefónica | 1.90 |
| 16 | Casilla de voz | 1.90 |
| 17 | Locución a solicitud del abonado | 1.90 |

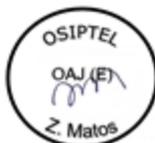
Ahora bien, de acuerdo con el enfoque regulatorio planteado y el análisis de mercado, corresponde implementar una regulación asimétrica sobre las empresas operadoras con mayor participación en los diversos servicios públicos de telecomunicaciones. Por lo tanto, se propone la aplicación de las tarifas tope calculadas para las empresas operadoras y servicios detallados en el Cuadro N° 3, sea que se comercialicen en la modalidad monoproducto o empaquetado.

Cuadro N° 3. Alcance de las tarifas tope

| Empresa operadora | Servicios |
|----------------------------|--|
| Telefónica del Perú S.A.A. | Acceso a Internet fijo, TV de paga, telefonía fija, acceso a Internet móvil y telefonía móvil. |
| América Móvil Perú S.A.C. | Acceso a Internet fijo, TV de paga, telefonía fija, acceso a Internet móvil y telefonía móvil. |
| Entel Perú S.A. | Acceso a Internet móvil y telefonía móvil. |
| Viettel Perú S.A.C. | Acceso a Internet móvil y telefonía móvil. |
| Wow Tel S.A.C. | Acceso a Internet fijo. |
| Wi-Net Telecom S.A.C. | Acceso a Internet fijo. |

4. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones y la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, el Osiptel tiene la facultad de fijar las tarifas de los servicios públicos bajo su ámbito y establecer las reglas para su aplicación. Asimismo, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley N° 27336, este organismo regulador puede fijar las tarifas por los conceptos de



reconexión del servicio y aquellos derivados de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 32 del Reglamento General de Tarifas, el Osiptel podrá disponer la fijación, revisión o ajuste de tarifas tope cuando, entre otros, se trate de mercados en los que no exista una competencia efectiva. Asimismo, el artículo 4 de los Lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú establece que el alcance de dicha regulación, así como el detalle del mecanismo específico a ser implementado, es establecido por el Osiptel, de acuerdo con las características, la problemática de cada mercado y las necesidades de desarrollo de la industria.

En virtud de ello, el fundamento técnico realizado justifica la presente propuesta de intervención regulatoria. Más aún, debido a que a la fecha algunas de las prestaciones contaban con tarifas tope para Telefónica del Perú S.A.A., la propuesta incorpora la derogación total o parcial de las disposiciones normativas vigentes.

De esta manera, la propuesta de regulación tarifaria corresponde a la aplicación de las facultades atribuidas por ley a este organismo regulador, corroborando su legalidad y coherencia con la legislación vigente.

