

ANEXO: MATRIZ DE COMENTARIOS

Comentarios al Proyecto de Resolución que establecerá la Regulación de la Tarifa Tope aplicable al Servicio de Llamadas desde Teléfonos Públicos de Telefónica del Perú S.A.A. a redes de Telefonía Móvil, de Comunicaciones Personales y Troncalizado

(Proyecto publicado por Resolución N° 126-2014-CD/OSIPTEL)

COMENTARIOS RECIBIDOS

- Carta N° DR-107-C-2002/RE-14 de la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), recibida en fecha 18 de noviembre de 2014.
 - Telefónica, Comentarios a la Resolución N° 126-2014-CD/OSIPTEL, Noviembre 2014.
 - Apoyo Consultoría (en adelante, Apoyo), Opinión Técnica sobre el Informe N° 457-GPRC/2014. Presentado a Telefónica, Noviembre 2014.
- Comentarios formulados en las Audiencias Públicas llevadas a cabo en las ciudades de Lima, Huancayo, y Piura, el 12 de diciembre de 2014.

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

Nota:

La presente matriz analiza y evalúa los comentarios remitidos por los agentes interesados respecto a la propuesta de Tarifa Tope TUP-Móvil.

EVALUACIÓN DE COMENTARIOS

TEMA COMENTADO Nº 1: MOTIVACIÓN DE LA REGULACIÓN TUP-MÓVIL

COMENTARIOS RECIBIDOS

1. SOBRE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

Comentarios de Telefónica (Sección 2.1 de la Carta Nº DR-107-C-2002/RE-14):

“Tal y como hemos detallado en el presente procedimiento, la situación del negocio de telefonía de uso público, y en específico del mercado TUP-Móvil requiere de un análisis detallado, en tanto puede advertirse que la regulación aplicable a dicho mercado no ha sido proporcional al contexto donde se ha venido desarrollando, pudiendo advertirse que la reducción tarifaria TUP-Móvil desde el 2008 ha puesto en peligro la sostenibilidad del servicio, con los riesgos que ello implica.”

(...)

Al respecto, el Reglamento General establece que ésta [la función reguladora], así como las demás funciones con las que cuenta, deben ser ejercidas de manera subsidiaria; es decir, cuando el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores.”

(...)

De acuerdo a lo dispuesto en esta normativa, en este caso concreto la primera conclusión a la que podemos llegar, es que el marco normativo vigente permite interpretar que para proceder a iniciar un nuevo procedimiento de regulación de la tarifa TUP-Móvil, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- *Determinar la necesidad de una intervención regulatoria: Llevar a cabo los estudios económicos correspondientes, a fin de determinar de manera previa, la necesidad de iniciar un nuevo proceso de regulación tarifaria y el impacto de la misma en el sector de telecomunicaciones.*
- *Cumplir la normativa que se encontraba vigente al momento en el que se inició el procedimiento: En el caso los resultados de los estudios realizados determinen la necesidad de iniciar un proceso de regulación, éste debe respetar: (i) Los procedimientos regulatorios establecidos en el marco legal vigente, (ii) Las metodologías de regulación tarifaria recogidas en el marco legal vigente, respetando las metodologías especiales aplicables a determinadas empresas operadoras derivadas de sus contratos de concesión.”*

Respecto al primer punto, conforme hemos precisado a lo largo del presente procedimiento, nuestra empresa reconoce las facultades con las que cuenta el Organismo Regulador para regular tarifas; sin embargo, considera que en este proceso no se ha cumplido con efectuar una evaluación previa y completa que permita determinar la necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de revisión de la tarifa TUP-MÓVIL, contraviniendo de tal forma el Principio de Subsidiariedad establecido en el Reglamento General.

(...)

Al respecto, tal como se ha desarrollado en el Informe de Apoyo, las aseveraciones del mencionado análisis [Informe Nº 457-GPRC/2014] no resultarían concluyentes; por lo que de las mismas no deberían ser consideradas como el sustento para decidir proceder con una regulación tarifaria.

Por lo expuesto, considerando el detalle de los argumentos económicos y del análisis de mercado expuestos por nuestra empresa a lo largo del presente procedimiento, en aplicación del principio de subsidiariedad, solicitamos a OSIPTEL emita un acto administrativo que decida el archivamiento del presente procedimiento, desestimando llevar

a cabo una nueva regulación tarifaria, dadas las implicancias que esta decisión generará para todos los agentes involucrados en el mercado.”

Al respecto, un aspecto importante que solicitamos tomar en cuenta es que el acto administrativo requerido cuente con el sustento debido de la decisión. En efecto, si bien consideramos que una vez se analice los argumentos expuestos, se concluirá que no se requiere de mayor intervención regulatoria, aún en el supuesto negado que vuestro Organismo concluya se debe efectuar una nueva intervención regulatoria, solicitamos que la decisión en este caso cuente con la motivación correspondiente, explicando los motivos por los cuales los argumentos expuestos por nuestra empresa no estarían siendo considerados.

Este último hecho es de suma relevancia, dado que de lo contrario estaríamos ante una afectación a las normas procedimentales establecidas en el ordenamiento vigente; así como a los Principios de actuación consagrados en el Reglamento General de OSIPTEL, normas que establecen como requisito para toda decisión de la administración, el contar con certeza de los hechos que sustentan su decisión e incluir tal sustento como parte de la motivación de sus decisiones.”

Comentarios de Apoyo (Sección 1 del documento adjunto a la Carta N° DR-107-C-2002/RE-14):

“Finalmente, el informe afirma que no se puede verificar una dinámica de sustitución con otros servicios; sin embargo, tampoco se puede afirmar lo contrario, y por el contrario, los datos de las encuestas muestran que parte de la población los considera servicios sustitutos. Por lo tanto, de acuerdo al principio de subsidiariedad (artículo 11), Osiptel solo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores y que en caso de duda sobre la necesidad de aprobar disposiciones regulatorias y/o normativas, se optará por no aprobarlas.”

2. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA TELEFONÍA PÚBLICA

Comentarios de Telefónica (Sección 1.1 de la Carta N° DR-107-C-2002/RE-14):

"Es evidente que la necesidad por acceso a las telecomunicaciones en el Perú hoy en día es satisfecha en gran medida por el acceso al servicio móvil, el cual debido a su crecimiento en términos de cobertura y penetración ha venido beneficiando a la gran mayoría de peruanos. A ello se suma la generación de bienestar social producto del uso de la telefonía móvil como medio de acceso a las telecomunicaciones, sobre todo en zonas rurales y de preferente interés social.

En este contexto, el servicio de telefonía pública (TUP), basada en tecnologías tradicionales, son relegados al uso esporádico, solo en casos de no tener acceso al servicio móvil o a la telefonía fija de abonado, en ese sentido el uso exclusivo del TUP como único servicio para acceder a las telecomunicaciones se ha reducido en gran medida, incluso para los segmentos de menores ingresos.

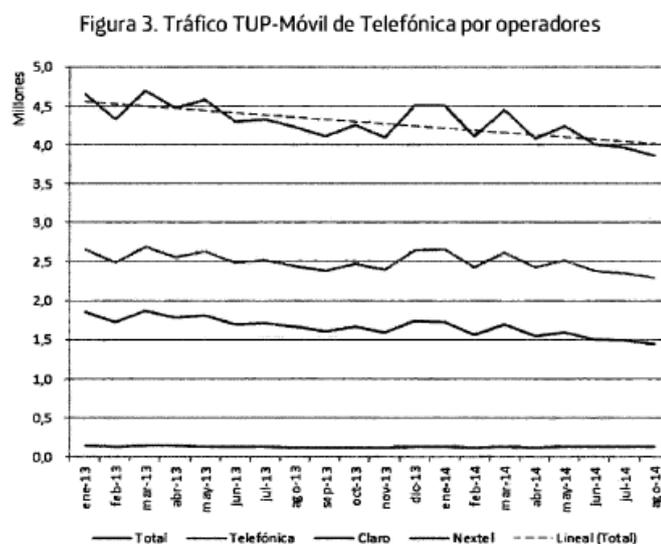
Contrario a lo expresado en su informe N° 457-GPRC/2014 (en adelante, el Informe 457)' en el informe de APOYO Consultoría alcanzado por nuestra empresa con carta DR- 107-C-0496/RE-14 adjunto a nuestra propuesta, en base al análisis de la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2012, se puede verificar que el porcentaje de hogares que hacen uso exclusivo del servicio TUP, en el área urbana, pasó de 32% en el 2006 a sólo 2.3% en el Resto urbano y a 0.3% en Lima Metropolitana en el 2012.

La reducción de la demanda del servicio TUP, debido al uso de servicio de telecomunicaciones alternativos, como el servicio de telefonía móvil, ha generado que la evolución de las líneas TUP en el mercado muestren una tendencia decreciente a lo largo

de los quince (15 años) (véase la Figura 2), teniéndose una densidad de 7.2 teléfonos públicos por cada 1,000 habitantes.

Claramente se evidencia el uso de servicios sustitutos, así como la aplicación de una regulación no equilibrada, que han generado un impacto tanto en la expansión de este servicio como en la sostenibilidad del mismo, esto se evidencia también en las tarifas superiores ofrecidas por el resto de operadores con tarifa supervisada para viabilizar la operación del servicio y en la falta de incentivos a la inversión.

Otra muestra de la situación se observa en la Figura 3, que muestra la evolución decreciente del tráfico TUP-Móvil entre enero-2013 a agosto-2014 en el que se tiene una disminución porcentual de 20.3%; considerando solo el período 2014 se tiene una caída de 16.8%, dichos indicadores reflejan una caída inminente del uso del servicio, y por lo tanto su sostenibilidad."



Comentarios de Apoyo (Sección 1 del documento adjunto a la Carta N° DR-107-C-2002/RE-14):

"El sustento del primer argumento se basa en estadísticas de uso de los TUP. De acuerdo al informe, el 17% de hogares ha hecho uso de un TUP en el 2013 (pg. 18); sin embargo, dicha cifra debe ser contrastada con una desagregación por nivel de gasto para determinar si efectivamente los hogares más vulnerables son aquellos que hacen uso del servicio. Las cifras del 2012, señalan que del 16% de hogares que utilizaron un TUP, solo el 1.6% tuvo un gasto menor a S/. 750 y que en el área rural este porcentaje se reduce a 0.9%. Mientras que el 9.7% de los hogares con un ingreso mayor a S/. 1,500 utilizó el servicio (Ver Cuadro 1) Por lo tanto, concluir que los hogares más vulnerables son los que hacen uso del servicio no es correcto.

El informe de OSIPTEL también señala que cerca del 90% de la población preferiría realizar la llamada de un TUP (pág. 20); no obstante, la pregunta que origina dicha cifra está relacionada al uso del servicio y no a la preferencia, por lo tanto, la elección de un TUP frente a un locutorio, por ejemplo, podría estar vinculado a la disponibilidad.

El segundo argumento concluye que debido al crecimiento del segmento móvil, entonces la probabilidad de realizar una llamada de un TUP a un móvil se ha incrementado, esta lógica es correcta, pero no es motivo para regular una tarifa. Sobre todo en un contexto en el que la expansión del servicio móvil significa, por un lado, una reducción de la dependencia exclusiva del servicio TUP y, por otro que, desde el punto de vista de servicios sustitutos, el crecimiento de la cobertura del servicio móvil y la expansión de número de líneas representan un incremento potencial de la competencia y por ende son disciplinadores del precio de las llamadas TUP-Móvil."

3. SOBRE LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN TUP-MÓVIL

Comentarios de Telefónica (Sección 2.2 de la Carta N° DR-107-C-2002/RE-14):

"Del mismo modo, un mercado sometido a una política de regulación tarifaria que muestra deterioro en la expansión de sus servicios, donde la existencia de servicios que son claramente sustitutos del mismo han generado una eliminación del atractivo por estos y la evidencia sólo muestra su uso muy esporádico, la información generada por el mercado demanda una flexibilidad de la intervención regulatoria o suspensión de la misma.

(...)

Esto configura un ambiente donde la prestación del servicio que se encuentra sin regulación se da en base a fuertes incentivos, lo que le permite competir y el servicio sujeto a regulación tiene limitado margen de acción. El resultado de ello puede notarse a partir de las cifras macro de los mercados que satisfacen una misma necesidad, la demanda por servicios de voz. Según las cifras de OSIPTEL, la telefonía móvil ha logrado tener una densidad nacional de alrededor de 100 teléfonos por cada 100 habitantes y la telefonía pública de 8.4 teléfonos por cada 1,000 habitantes al 2013.

Lo planteado muestra claramente que la fuerzas del mercado han logrado que un servicio como la telefonía móvil crezca de manera exponencial, mientras que la telefonía pública se ha venido estancando en los últimos años. Ello, evidentemente, ha generado que la demanda por servicios de voz sea satisfecha por la telefonía móvil sustituyendo a la telefonía pública, por los atributos con los que cuenta.

La telefonía pública, debido al poco margen de acción con el que cuenta, al estar sometido a un régimen tarifario regulado y a los constantes ajustes que no han permitido la generación de los incentivos adecuados, no ha podido hacer frente de forma sostenible a la presión competitiva de la telefonía móvil sin generarse un efecto negativo."

Este diagnóstico demanda un cambio regulatorio sobre el servicio de telefonía pública en un contexto como el actual, tendiendo como primera opción la flexibilidad del servicio, dándole margen de actuación para enfrentar la presión de la competencia de la telefonía móvil con la generación de los incentivos adecuados, o como segunda opción al cambio en la modelación de la tarifa de manera prospectiva como herramienta regulatoria de generación de incentivos."

4. SOBRE LA DESREGULACIÓN DEL SERVICIO TUP-MÓVIL

Comentarios de Telefónica (Sección 2.3 de la Carta N° DR-107-C-2002/RE-14):

"Según el Informe elaborado por GPRC [Informe N° 457-GPRC/2014], uno de los sustentos de la pertinencia de la regulación del servicio TUP-Móvil hace referencia a la existencia de un operador integrado que puede tener incentivos a compensar los precios de un mercado en competencia a partir de precios monopólicos en el mercado donde no existe dominancia.

En ese sentido, la cita sustenta los posibles incentivos que puede tener un operador dominante, que participa en dos mercados distintos, acerca de subsidiar la tarifa de un mercado en competencia a partir de una tarifa alta en el otro mercado monopólico donde existe posición de dominio. Lo que la cita no sustenta es cuáles serían los incentivos de los operadores en un contexto donde la tendencia es hacia la existencia de un solo mercado de voz y los usuarios tienen diversas opciones para satisfacer su demanda por servicios de voz.

En este contexto, claramente el mercado se amplía y la dinámica competitiva existente en los servicios ejerce una presión competitiva inevitable en los servicios prestados por pocos operadores. No existe la posibilidad de una actuación monopolística de abuso de la posición

de dominio por parte del algún operador, ya que al tomar este tipo de decisiones el resultado es una pérdida de llamadas y por consiguiente de ingresos.

Es decir, en un contexto como el que se evidencia en el mercado de telecomunicaciones peruano, donde la presión competitiva del servicio de telefonía móvil y su dinamismo hacen que los usuarios sustituyan los tradicionales servicios por este último, no existe ningún incentivo perverso para la prestación del servicio TUP-Móvil en condiciones monopólicas o de tarifas altas (al margen de otras opciones tecnológicas como Whatsapp, SMS, entre otros)

(...)

En ese sentido, la suspensión de la regulación tarifaria del servicio TUP-Móvil no generaría ningún incentivo de actuación monopólica por parte de Telefónica, en tanto que, ante la existencia de presión competitiva por parte de la telefonía móvil, no existiría posibilidad de prestar el servicio a tarifas altas, lo que adicionado a un cargo móvil regulado, eliminando la doble marginalización, no hace más que generar presión para tener las tarifas a niveles eficientes sin necesidad de regulación."

Comentarios de Apoyo (Sección 1 del documento adjunto a la Carta N° DR-107-C-2002/RE-14):

"Incluso en un contexto de integración entre Telefónica y Movistar, el precio TUP-Móvil desregulado estará a nivel competitivo. Esto debido a que el segmento TUP representa un porcentaje reducido de los ingresos totales de ambas empresas vinculadas lo cual significa que no es razonable considerar que la empresa integrada cobrará precios monopólicos en el segmento TUP para compensar las posibles pérdidas en el segmento más competitivo ya que no resultaría una estrategia rentable. En cualquier caso el tope de precio sería el que se cobra de Móvil a Móvil ya que se podría establecer un chalequero en la zona de influencia para competir."

De otro lado, en el informe de Osiptel se evidencia la preocupación por la cuota de mercado de Telefónica que en el 2013 es 96.9%, en términos de minutos al año. Sin embargo, si se realiza una comparación con las tarifas de los otros participantes del mercado (ver Cuadro 2), se observa que la tarifa regulada está muy debajo incluso en más del 100%. Por lo tanto, una pregunta que aún queda sin resolver es si la alta concentración en el mercado es resultado de las reducciones tarifarias que generan un desincentivo a la inversión debido a la baja rentabilidad del sector.

Finalmente, el informe afirma que no se puede verificar una dinámica de sustitución con otros servicios; sin embargo, tampoco se puede afirmar lo contrario, y por el contrario, los datos de las encuestas muestran que parte de la población los considera servicios sustitutos."

POSICIÓN DEL REGULADOR

1. SOBRE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En cuanto este punto, debe resaltarse lo siguiente:

Tal como lo ha enfatizado y entendido la propia Telefónica en sus comentarios, el Principio de Subsidiariedad establecido en el Art. 11° del Reglamento General del OSIPTEL (1), implica que la función reguladora de este organismo debe ser ejercida cuando el mercado

¹ **“Artículo 11°.- Principio de Subsidiariedad**

La actuación del OSIPTEL es subsidiaria y sólo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores. En caso de duda sobre la necesidad de aprobar disposiciones regulatorias y/o normativas, se optará por no aprobarlas y, entre varias opciones similarmente efectivas, se optará por la que menos afecte la autonomía privada.”

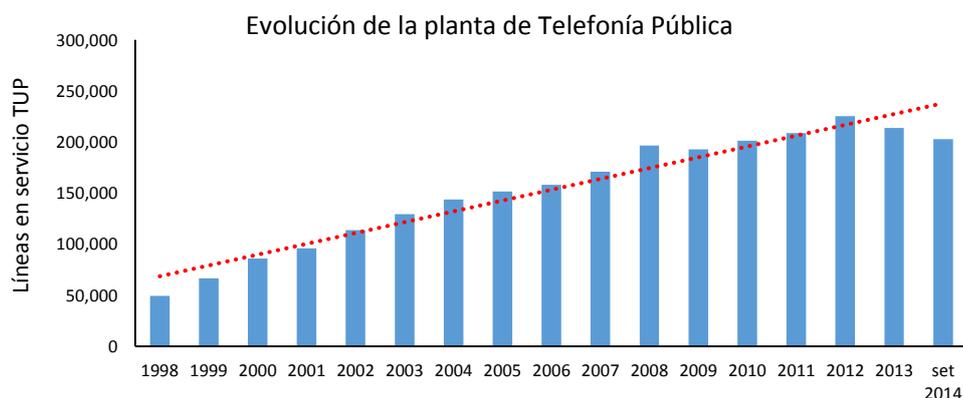
y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores.

De acuerdo a los fundamentos desarrollados en el Acápito 4.1 del Informe N° 457-GPRC/2014, así como en la presente matriz de comentarios, se ha evidenciado que las condiciones existentes en el mercado del servicio de llamadas telefónicas TUP-Móvil no resultan adecuadas para asegurar tarifas razonables en beneficio de los usuarios de este servicio –los cuales, en su mayoría, son de los segmentos de menores ingresos de la población-, habiéndose descartado los argumentos con los que Telefónica pretendía desvirtuar la pertinencia de esta regulación.

Sobre la base de ello, se ratifica que la presente acción regulatoria es ejecutada en consistencia con el Principio de Subsidiariedad invocado por Telefónica, teniendo en cuenta además que el OSIPTEL tiene como objetivo específico “Establecer políticas adecuadas de protección para los usuarios, y velar por el acceso a los servicios con tarifas razonables”, conforme a lo dispuesto en el Art. 19° de su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

2. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA TELEFONÍA PÚBLICA

Telefónica indica que la importancia social del servicio de telefonía pública ha disminuido, debido a la expansión del servicio móvil y el estancamiento de la planta TUP, la cual, según la empresa, ha mantenido una tendencia decreciente en los últimos 15 años. Al respecto, si bien la planta TUP no ha mostrado las mismas tasas de crecimiento observadas entre 1998 y 2008, ella ha mantenido una clara tendencia creciente durante los últimos 15 años, tal como se muestra en la siguiente ilustración.

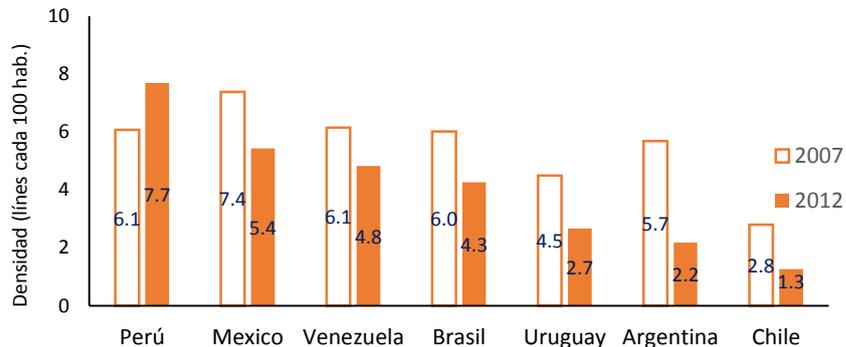


Fuente: OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL

Por otro lado, si se compara la densidad actual del servicio de telefonía pública respecto a algunos países de la región (México, Venezuela, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile), se evidencia que el Perú se encuentra en niveles aceptables de densidad, como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Específicamente, en el 2012 la densidad TUP en el Perú se estimaba en 7.7 líneas por cada 100 habitantes, por encima del promedio de los países de la muestra, el cual se encuentra en 4.1.

Asimismo, a diferencia del resto de países, en el Perú se ha incrementado la planta TUP y consecuentemente la densidad TUP. Así, entre el 2007 y 2012, en el Perú la densidad de telefonía pública se ha incrementado en 27%, mientras que en los otros países se observa una caída en la densidad, en promedio de 39%. Por lo tanto, es evidente que la telefonía pública en el Perú ha mantenido una tendencia creciente en los últimos 15 años.

Latinoamérica: Densidad de Telefonía Pública



Fuente: G. Pérzola, Teléfonos de tráfico cero se jubilan, web del Diario El País (Uruguay)
<http://www.elpais.com.uy/informacion/telefonos-trafico-cero-se-jubilan.html>
 (Consultado el 19 de enero del 2015)
Elaboración: OSIPTEL

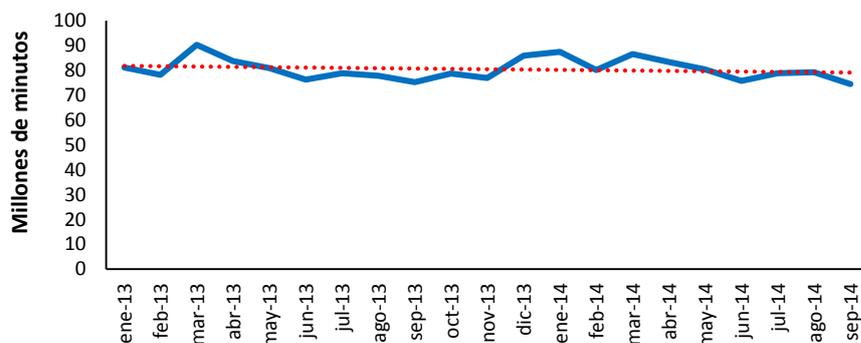
En relación al tráfico TUP-Móvil, la empresa hace referencia a la figura 3 de sus comentarios y, señala que entre enero del 2013 y agosto del 2014 se verifica una reducción de 20.3%, y de 16.8%, si se considera solamente el año 2014. No obstante, en la mencionada figura se indica que el tráfico mensual TUP-Móvil se encuentra entre 4.6 y 3.7 millones, sin precisar la unidad de medida.

Al respecto, se debe precisar que según la información mensual reportada periódicamente por la empresa (ver el siguiente gráfico), el tráfico mensual TUP-Móvil se encuentra cerca a los 80 millones de minutos mensuales y no se aprecia una tendencia decreciente como la indicada por la empresa.

Además, debido a la existencia de estacionalidad en el consumo no es recomendable comparar el tráfico de un mes con respecto a otro e inferir tendencias. En cambio, se podría comparar el tráfico de diciembre del año actual con el tráfico de diciembre del año anterior, o en todo caso hacer comparaciones con frecuencias de tiempo más agregadas (trimestres, semestres o años). Por ejemplo, según la información periódica reportada por la empresa, entre enero-setiembre del 2013 se registró un tráfico TUP-Móvil de 722 millones de minutos, y entre enero-setiembre del 2014 se reportó 726 millones de minutos, es decir se observa un incremento de 0.499%.

Incluso, si se compara enero del 2013 con agosto del 2014 se obtendría una reducción de 2.5%, y entre enero y agosto del 2014 se tendría una reducción de 7.87%. Por lo tanto, los indicadores de desempeño de la telefonía pública, y en particular del servicio TUP-Móvil, no evidenciarían un escenario crítico como lo afirma la empresa.

Telefónica: Tráfico TUP-Móvil

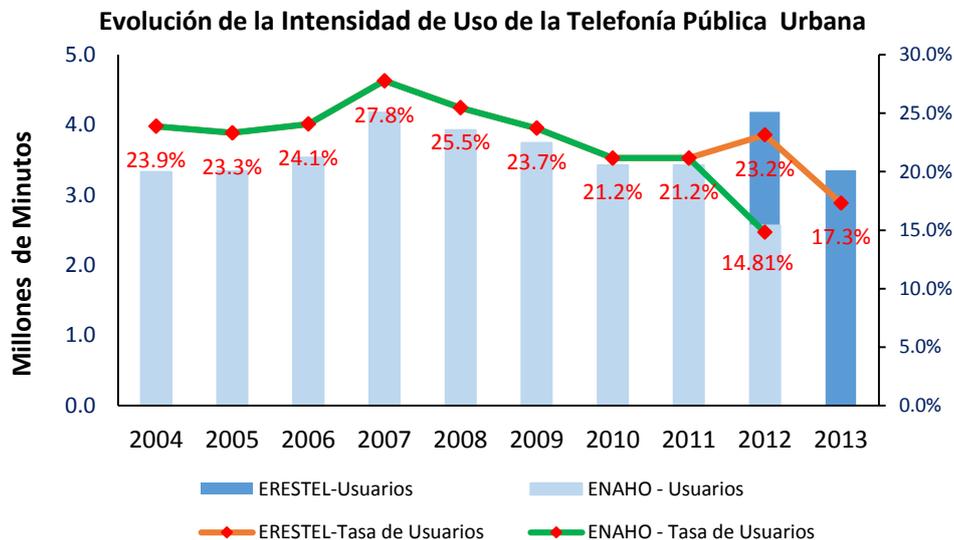


Fuente: Telefónica – Información reportada periódicamente
Elaboración: OSIPTEL

Otro de los aspectos comentados por Telefónica, está relacionado con el uso de la telefonía pública en hogares. Al respecto, la empresa ha señalado que el uso de la telefonía pública en hogares ha pasado de 32% en el 2006 a 2.3% en el resto urbano y 0.3% en Lima Metropolitana en el 2012. No obstante, dicho análisis es más apropiado realizarlo a nivel de individuo, antes que de hogares, dado que su consumo resulta de una decisión individual.

En esa línea, la Encuesta Nacional de Hogares (en adelante, ENAHO) indica que la intensidad de uso de la telefonía pública en el área urbana se encontraba en 24.1%. Asimismo, cuando se inició la regulación TUP-Móvil la intensidad de uso se encontraba en 25.5%. Efectivamente, en adelante se observa una reducción del uso de la telefonía pública, como se puede apreciar en la siguiente ilustración. No obstante, esta reducción de uso llega según la ENAHO a 14.81% en el 2012, y no a niveles de 2%.

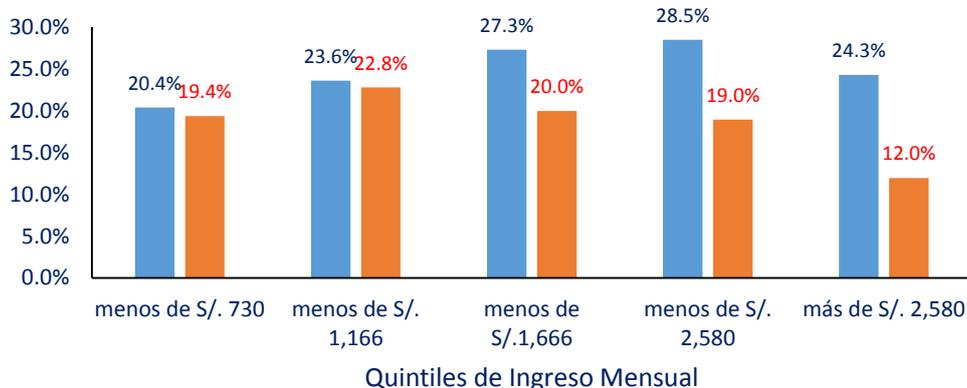
Por el contrario, si se toma en cuenta la encuesta ERESTEL, especializada en temas de telecomunicaciones y desarrollada por el OSIPTEL, se observa que la intensidad de uso de la telefonía pública se encontraba en 23.2% en el 2012, y posteriormente se reduce a 17.3% en el 2013.



Fuente: ERESTEL-OSIPTEL y ENAHO-INEI
Elaboración: OSIPTEL

Por otra parte, si se analiza en más detalle la reducción observada entre el 2012 y el 2013 (ver la siguiente ilustración) se puede observar que ésta se explica por la menor intensidad de uso en los estratos superiores de ingreso, en especial por los individuos que se encuentran en el quintil superior, dado que su intensidad de uso ha pasado de 24.3% a 12%. En cambio, se puede apreciar que los dos estratos con menores ingresos no ha variado significativamente su intensidad de uso. Específicamente, entre los que ganan menos de S/. 730 mensuales se puede apreciar que el uso de la telefonía pública ha pasado de 20.4% a 19.4%. Por lo tanto, se evidencia que el uso de la telefonía pública en los segmentos de menores ingresos de la población se ha mantenido incluso con la expansión de la red móvil.

Intensidad de Uso de la Telefonía Pública Urbana

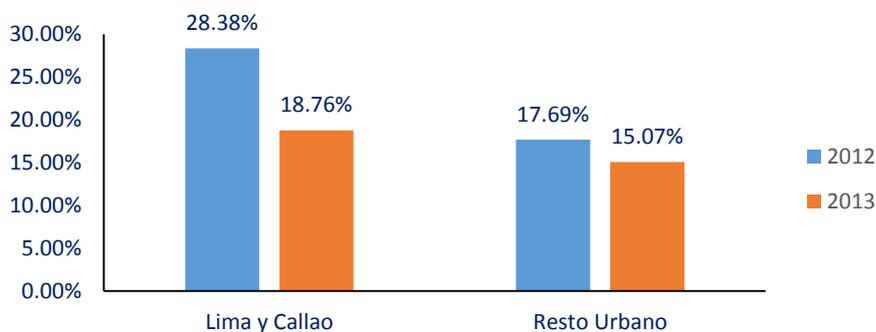


Fuente: ERESTEL-OSIPTTEL

Elaboración: OSIPTTEL

Asimismo, la importancia del servicio se enfatiza si se analiza la evolución del uso de telefonía pública desagregado en Lima Metropolitana y el resto urbano. Así, debido a que en la ciudad de Lima se ubica la población con más ingresos, la reducción del uso de telefonía pública ha pasado de 28.38% a 18.76% entre el 2012 y el 2013. Mientras que, en el resto urbano, donde se encuentra la población con menos ingresos, el uso ha pasado de 17.69% a 15.07%.

Intensidad de Uso de la Telefonía Pública Urbana por zonas



Fuente: ERESTEL-OSIPTTEL

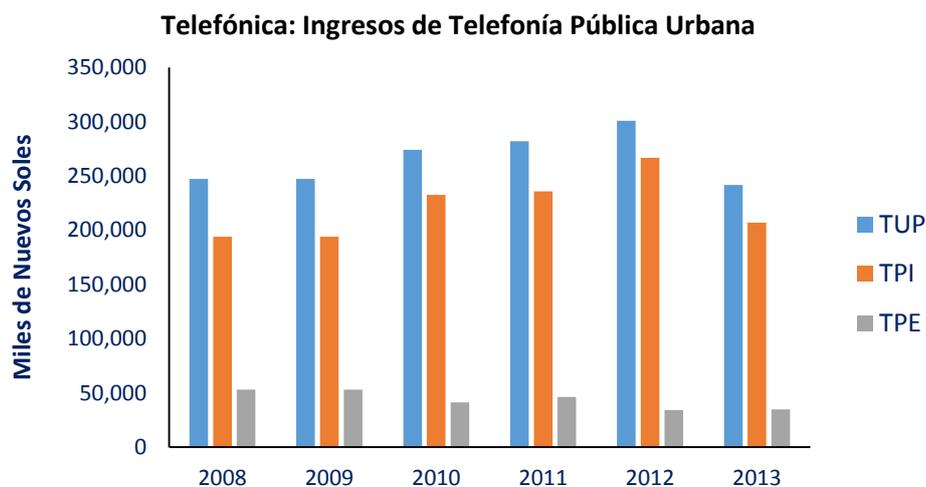
Elaboración: OSIPTTEL

Entre los comentarios de Telefónica, se ha indicado también que los resultados de la encuesta ERESTEL 2013 relacionados al uso de teléfonos públicos y de locutorios, deberían ser analizados no como preferencias, sino como disponibilidad. Al respecto, a partir de la encuesta ERESTEL se puede inferir que de los que hicieron uso de algún tipo de telefonía pública (TUP, locutorios u otros), el 79.1% lo hizo estrictamente mediante teléfonos públicos (TPI o TPE), el 11.2% recurrió solamente a medios alternativos de telefonía pública (locutorios u otros) y, el 9.7% usó TUPs y también otros medios alternativos. De esta manera, del total de usuarios de algún tipo de telefonía pública, cerca del 90% ha hecho uso de un TUP.

Por lo tanto, de los argumentos presentados, se puede evidenciar que el servicio de telefonía pública resulta aún un medio de comunicación importante, principalmente para los usuarios de bajos ingresos. Asimismo, que el servicio de llamadas TUP-móvil ha mostrado un crecimiento en los últimos años y constituye el principal destino de llamadas desde los teléfonos públicos.

3. SOBRE LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN TUP-MÓVIL

Entre los comentarios recibidos se ha indicado que la regulación TUP-Móvil podría tener efectos negativos en el desempeño del negocio de telefonía pública, precisándose que este régimen tarifario afectaría la sostenibilidad. No obstante, en la siguiente ilustración se puede apreciar como el ingreso por telefonía pública se ha mantenido estable entre el 2008 y el 2013, a excepción del 2013 que tuvo una reducción del ingreso de 19.7% respecto al año anterior. Asimismo, según el siguiente gráfico, se muestra que los niveles de ingresos en el servicio de telefonía pública de interior (TPI) y telefonía pública de exterior (TPE) se han mantenido estables en los últimos años.



Fuente: OSIPTEL

Elaboración: OSIPTEL

Por otra parte, como se ha indicado en el Informe N° 457-GPRC/2014, la regulación TUP-Móvil ha impulsado la demanda por el servicio, prácticamente duplicando el tráfico. En efecto, en el 2008 el servicio TUP-Móvil significaba solamente el 35.2% de los ingresos por telefonía pública urbana, mientras que en el 2013 ha representado el 68%, y a setiembre del 2014 ha llegado al 74%. Cabe precisar, que el mayor peso del servicio TUP-Móvil en los ingresos por telefonía pública se debe la expansión de la red móvil, la regulación TUP-Móvil y reducción relativa del uso de otros tipos de destino desde TUPs (LDN, LDI y Fija local).

4. SOBRE LA DESREGULACIÓN DEL SERVICIO TUP-MÓVIL

En cuanto a este punto, cabe señalar lo siguiente:

Conforme a lo establecido por el Artículo 4°, inciso 1, de los Lineamientos de Política aprobados por Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, todo proceso de desregulación debe contar con un informe técnico previo que lo sustente.

En el presente caso, conforme a lo expuesto en el Acápito 4.1 del Informe N° 457-GPRC/2014, así como en la presente matriz de comentarios, han quedado descartados los cuestionamientos de Telefónica frente a la regulación tarifaria del servicio de llamadas telefónicas TUP-Móvil, y se ha ratificado la pertinencia de la presente acción regulatoria a fin de asegurar tarifas sostenibles y razonables en beneficio de los usuarios de dicho servicio.

Consecuentemente, este organismo no advierte la existencia de elementos de juicio que permitan sustentar un informe técnico de desregulación del servicio de llamadas telefónicas TUP-Móvil prestado por Telefónica, a efectos de iniciar el correspondiente proceso de

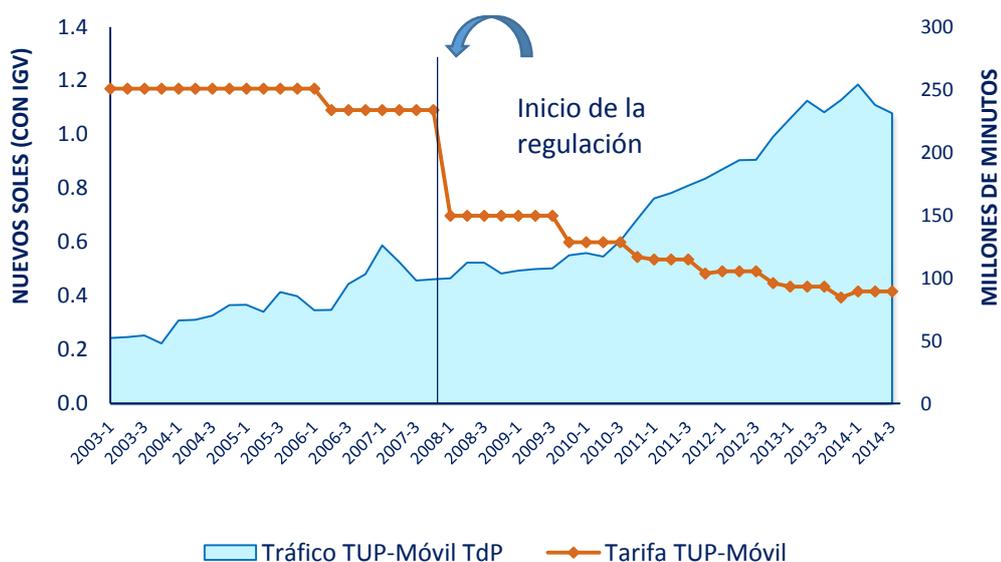
desregulación que tendría que tramitarse bajo el marco de las reglas estipuladas en los Contratos de Concesión de Telefónica ⁽²⁾.

Por otra parte, el OSIPTEL ya ha observado empíricamente el comportamiento de una empresa integrada (red fija y red móvil), dado que en el período en el cual el servicio TUP-Móvil se encontraba en el régimen supervisado, el grupo Telefónica (Telefónica y Movistar) ha mantenido una estrategia de precios altos para las llamadas TUP-Móvil, los cuales muy eventualmente se modificaban, y que tenía como consecuencia una afectación al desarrollo del tráfico, como se puede apreciar en la siguiente ilustración.

En ese sentido, es difícil prever que el grupo Telefónica diseñe estrategias comerciales en telefonía pública que tengan como objetivo afectar la demanda de sus servicios móvil-móvil. Por el contrario, como lo confirman los hechos observados, la tarifa TUP-Móvil se ha mantenido en niveles muy altos hasta diciembre del 2007, los cuales generaron, en su momento, el fenómeno de los “chalequeros”, es decir personas que revendían el servicio móvil-móvil, beneficiándose del arbitraje que se podía obtener de comprar saldos promocionales y revenderlos a tarifas marginalmente inferiores a la tarifa TUP-Móvil.

Finalmente, la empresa considera que el actual esquema regulatorio desincentiva el ingreso de nuevos operadores y, en general, la inversión en telefonía pública. Al respecto, cabe mencionar que desde el punto de vista del óptimo social, el objetivo no es solo promover la entrada de nuevas empresas en el mercado, sino también que tales operadores entrantes sean eficientes.

Evolución del servicio TUP-Móvil



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL

² En la Sección 9.01 de dichos Contratos de Concesión se estipula lo siguiente:

“(c) Fin de la Regulación Tarifaria. El OSIPTEL puede, de oficio o a pedido de la EMPRESA CONCESIONARIA, (i) abstenerse de establecer o (ii) suprimir los tipos de regulación estipulados en la sección 9.01 (b) precedente respecto a SERVICIOS REGULADOS individuales, siempre que, y mientras el OSIPTEL considere que **la competencia entre los proveedores de dichos SERVICIOS REGULADOS es suficientemente vigorosa como para asegurar TARIFAS sostenibles y razonables en beneficio de los USUARIOS**. (...)”.

TEMA COMENTADO Nº 2: PROPUESTA DE TELEFÓNICA

COMENTARIOS RECIBIDOS

Comentarios de Telefónica (Sección 2.4 de la Carta Nº DR-107-C-2002/RE-14):

“En efecto, cabe tomar en consideración que el procedimiento de revisión tarifaria TUP-Móvil se dio a inicio el 29 de diciembre de 2013. Considerando ello, el marco regulatorio aplicable a los administrados comprendidos en dicho procedimiento son los vigentes en dicha oportunidad (ello de acuerdo a lo previsto en la constitución política del Perú que establece que ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo). Al analizar el marco legal vigente en dicho momento se puede advertir que a diciembre de 2013, uno de los dispositivos legales específicos aplicables era el Reglamento de Tarifas aprobado por Resolución Nº 60-2000-CD/OSIPTEL, específicamente el artículo 33 de dicho marco legal, que incluía determinadas obligaciones para el administrado y la administración, y en cuanto a la determinación de una tarifa tope, determinaba que se requiere seguir un modelo basado en proyecciones de demanda de cómo mínimo 3 años, (...)

En efecto, Telefónica ha presentado su propuesta de tarifa tope del servicio TUP-Móvil a partir de la evaluación de un flujo de caja, apostando porque dicha herramienta de cálculo, según lo indicado en el presente informe permite la generación de incentivos necesarios para la expansión y la prestación eficiente del servicio TUP-Móvil, ello sobre todo en un contexto donde el mismo sufre una importante presión competitiva de la telefonía móvil.

(...)

- *Respecto a la no consideración del valor residual:*

El supuesto del valor residual cero (0) en la evaluación del flujo de caja para la tarifa TUP-Móvil plantea que se asume que al final de dicha evaluación económica, la gran parte de los activos no tendrá un uso alternativo. Este supuesto es válido en tanto pasada la fase de producción de los activos para la prestación del servicio TUP-Móvil, los mismos no son vendidos para obtener un valor de reposición.

- *Respecto a la evaluación del flujo en cinco (5) años y la reposición de la mayoría de activos:*

El flujo de caja propuesto por Telefónica considera cinco (5) periodos de evaluación y cuatro (4) años de desempeño del servicio TUP-Móvil en el mercado. Para ello, Telefónica dimensiona de forma eficiente el funcionamiento de la planta TUP a partir de una proyección de demanda. En ese sentido, para el dimensionamiento o diseño eficiente de la prestación del servicio, se hace necesaria la reposición de los activos.

- *Respecto a la no actualización de los precios de los insumos y bienes de capital:*

El valor de los insumos y bienes de capital ha sido ajustado por la devaluación existente, lo que ha permitido trasladar el efecto del tipo de cambio a los precios de los activos. Ello, a partir de la información disponible, permite interiorizar una actualización de los precios.

- *Respecto a la proyección de la demanda (tráfico):*

Ante la necesidad de realizar una proyección de tráfico, es importante considerar la información más consistente sobre el tráfico en el tiempo. Ello permitirá recoger de forma más certera el comportamiento del tráfico y estimar una tasa de crecimiento que permita robustez para las proyecciones. En ese sentido, Telefónica considera que la mejor forma de estimar las proyecciones de tráfico TUP-Móvil se establece a partir de las tasas de crecimiento mensuales que permiten determinar un tráfico mensual, a partir de cuya suma se determina el tráfico anual que es incluido en el flujo de caja por año.

- *Respecto al gasto de personal*

La diferencia a la que hace referencia OSIPTEL sobre el gasto de personal muestra simplemente la diferencia resultante de incluir en la fijación del cargo de acceso un valor para el 2007 y la existencia de una información distinta para el año 2008, esta

última sustentada a partir de las partidas de gastos mostradas en el modelo en la hoja "gastos".

- Respecto a que no se aprecia uniformidad en el método aplicado para proyectar costos:

La no existencia de uniformidad en la metodología para la proyección de los diversos se basa precisamente en las diferentes características de los mismos. En ese sentido, no es lo mismo proyectar las comisiones a los agentes minoristas que los costes por alquiler de circuitos.

(...)"

POSICIÓN DEL REGULADOR

Frente a los comentarios planteados respecto a la metodología que tendría que aplicarse en la presente regulación de las tarifas del servicio de llamadas TUP-Móvil, este organismo regulador considera necesario precisar lo siguiente:

El texto del primer párrafo del Art. 33° del Reglamento General de Tarifas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 060-2000-CD/OSIPTEL, vigente en el momento de inicio de este procedimiento de revisión tarifaria, señalaba lo siguiente:

“Artículo 33°.- Determinación de las tarifas tope, revisión y ajuste

Los procedimientos regulatorios para la emisión de resoluciones tarifarias de fijación de tarifas tope, así como de revisión de las mismas, podrán ser iniciados a solicitud de parte o de oficio. Para estos efectos, OSIPTEL podrá aplicar las siguientes metodologías: (...).”

De acuerdo al texto citado, no se puede entender necesariamente que esta norma obligue al organismo regulador a aplicar sólo las metodologías de regulación tarifaria que se listan en dicho artículo, debiéndose entender que el sentido del mismo texto es señalar que la aplicación de tales metodologías es potestativa para el OSIPTEL, de lo contrario, el texto hubiera precisado que el OSIPTEL “deberá” o “sólo podrá” aplicar las referidas metodologías.

En cualquier caso, es indudable que el ejercicio de la función reguladora que las leyes le atribuyen siempre debe tener como finalidad **“garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario”**, tal como ha sido precisado en el Art. 18° del Reglamento General del OSIPTEL aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, y a tales efectos, resulta válido asumir que el OSIPTEL cuenta con una amplia potestad para aplicar cualquier otra metodología o mecanismo de regulación que le permita cumplir efectivamente con dicha finalidad de su función reguladora, tal como ocurre en el caso del presente procedimiento regulatorio.

Lo señalado anteriormente es además concordante con lo establecido en el inciso 1 del Art. 4° de los Lineamientos de Política aprobados por Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, donde se reconoce la amplitud de la potestad regulatoria de tarifas que tiene el OSIPTEL para definir el detalle del mecanismo regulatorio que se aplicará en cada caso:

“(…) En aquellos mercados donde no exista competencia efectiva en la prestación de determinados servicios, se establecerá la regulación de los mismos a través de fijación de tarifas (...). Para tales efectos, el alcance de dicha regulación, así como el detalle del mecanismo específico a ser implementado, será establecido por OSIPTEL, de acuerdo con las características, la problemática de cada mercado y las necesidades de desarrollo de la industria.”

Sin perjuicio de la validez legal antes señalada, debe resaltarse que en la presente regulación de las tarifas TUP-Móvil se está aplicando el mismo mecanismo utilizado en la regulación TUP-Móvil del 2008, con el consentimiento sostenido de Telefónica. Más aún, siendo la propia empresa quien al presentar su Modelo de Costos para la referida regulación de tarifas TUP-Móvil propuso y aplicó esta misma metodología.

De otro lado, tal como se ha indicado en el Informe N° 457-GPRC/2014 sobre la propuesta de la empresa, los supuestos más cuestionables que la empresa no ha aclarado continúan siendo los mismos:

- **Respecto a la reposición de todos los activos, el valor residual cero y el horizonte de evaluación:**

Si bien el horizonte de evaluación es de cinco años (2014-2018), al final del año 2018, queda un valor de desecho o residual de los activos que no es incorporado. Como lo dice Sapag (2011)³: *“Los beneficios que se pueden esperar después (...) se reflejarán en el valor de desecho del proyecto, el cual se anotará como un beneficio no afecto a impuestos en el último momento del flujo.”*

Al respecto, la empresa afirma que ese valor residual es igual a cero, dado que al final de los cinco años estos activos no tendrán ningún uso. Sin embargo, esta aseveración no ha venido acompañada de un sustento o estimación de tiempo de vida útil. Por el contrario, en algunos países la vida útil de los activos de telecomunicaciones se ha establecido en 10 años, por ejemplo, en México⁴ y Chile⁵, por lo que el flujo presentado por la empresa debería incluir una estimación de los valores residuales de los activos.

Por otra parte, la empresa plantea un nivel de inversión equivalente a la reposición total de la planta TUP, asumiendo que la infraestructura y los equipos deben ser totalmente reemplazados. No obstante, este planteamiento no se refleja en los niveles de inversión realizados entre el 2007 y 2013 reportados en las Memorias Anuales de Telefónica, donde en efecto, invirtió 134 millones de nuevos soles, 49% inferior a la inversión proyectada en el flujo de caja y manifestada en la regulación del cargo de acceso TUP de los años 2006 y 2009.

- **Respecto a la actualización de los precios de los insumos y bienes de capital:**

Telefónica ha indicado en sus comentarios que los precios de los insumos y bienes de capital sólo han sido actualizados en relación al tipo de cambio. No obstante, como se indicó en el Informe N° 457-GPRC/2014, en los procesos regulatorios del cargo de acceso TUP de los años 2006 y 2009 se requirió la información actualizada de estos precios, y entre ambos procedimientos estos precios se reducen considerablemente. Así, se esperaría que al 2014, el nivel de estos precios se encuentre por debajo de lo observado en el 2009. De esta manera, el nivel de inversión planteado por Telefónica en su flujo de caja se encontraría sobreestimado.

- **Respecto a la proyección de la demanda:**

Sobre este punto, Telefónica ha considerado de manera subjetiva que el método de proyección de la demanda empleado en su propuesta es el mejor. Sin embargo, como se ha indicado en el Informe N° 457-GPRC/2014, el flujo de caja es muy sensible al método de proyección de la demanda y a la forma de cómo se calculen las tasas de crecimiento.

Sobre el particular, la empresa ha aplicado una estimación de la demanda en base a tasas promedio de crecimiento mensuales, este método tiene la desventaja, por ejemplo, de no abordar adecuadamente el problema de datos estacionales.

- **Respecto al gasto en personal:**

Telefónica indica que la diferencia del gasto en personal reportado en el 2007 con motivo de la fijación del cargo de acceso TUP y el reportado para el 2008 en su actual propuesta de tarifa tope, radica en que este último se sustenta en las partidas mostradas en el modelo. En este punto, se observa una inconsistencia en el modelo de la empresa, dado que en la Hoja “Gastos de Personal” del archivo Excel de su propuesta, se indica un monto de S/.

³ Sapag Chain, N. “Proyectos de Inversión: Formulación y Evaluación”. 2da Edición. Pearson Educación, Chile, 2011

⁴ SEGOB, Parámetros de Estimación de Vida Útil, Diario Oficial de la Federación, México. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5264340&fecha=15/08/2012

⁵ SII-Servicio de Impuestos Internos, Tabla de Vida Útil de los Bienes Físicos del Activo Inmovilizado, Chile. http://www.sii.cl/pagina/valores/bienes/bienes_f.htm

7.91 millones por este rubro en el 2007, mientras que en la Hoja de "Gastos" se consigna un monto de S/. 33.69 millones en el 2008, es decir casi cuatro veces el valor indicado en el 2007, lo cual no resulta razonable.

- **Sobre el método de proyectar los costos:**

La empresa indica que la no uniformidad en la metodología para la proyección de los costos se debe a la diversidad de características de los mismos. Esta posición, si bien plausible, requiere de un previo sustento de cada una de los supuestos que fundamentan esta heterogeneidad en el método de proyección.

Al respecto, la empresa no ha remitido el sustento acerca de qué costos son sensibles al tamaño de la planta, a la demanda de tráfico o a la inflación. En general, la propuesta de la empresa no ha expuesto con detenimiento los fundamentos de cada uno de sus supuestos.

TEMA COMENTADO Nº 3: TASACIÓN DE LA LLAMADA TUP-MÓVIL

COMENTARIOS RECIBIDOS

Comentarios de Telefónica (Sección 2.5 de la Carta Nº DR-107-C-2002/RE-14):

"Al respecto, cabe indicar que la denominación de S/. 0.50 para la realización de llamadas permite a nuestra empresa generar una estrategia comercial de oferta en segundos por tramos, esto es, establecer un precio diferenciado por cada rango de segundos utilizados por el usuario.

El primer tramo consiste en otorgar 21 segundos por S/. 0.20, el siguiente tramo, en 21 segundos adicionales por S/. 0.20 y, finalmente, se aplica una tarifa S/. 0.10 por cada 30 segundos adicionales de forma indefinida. Este mecanismo permite a nuestra empresa contar con la flexibilidad en las promociones que otorga al usuario y en mitigar el efecto del aumento de costos y la reducción de tarifas sobre la rentabilidad del negocio."

Comentarios de Apoyo (Sección 2 –Adjunto en Carta Nº DR-107-C-2002/RE-14):

"La denominación de S/. 050 le permite a TDP generar una estrategia comercial de oferta por segundos por tramos, esto es, establecer precios diferenciados por cada rango de segundos utilizados por el usuario.

El primer tramo consiste en otorgar 21 segundos por S/.0.20, el siguiente tramo, en 21 segundos adicionales por S/.0.20 y, finalmente, se aplica una tarifa S/.0.10 por cada 30 segundos adicionales de forma indefinida. Este mecanismo le permite a Telefónica ser flexible en las promociones que otorga al usuario y en mitigar el efecto del aumento de costos y la reducción de tarifas sobre la rentabilidad del negocio."

POSICIÓN DEL REGULADOR

Como se ha indicado en el Informe Nº 457-GPRC/2014, la decisión de cambiar la tasación de la llamada TUP-Móvil, es decir, pasar de una denominación de S/. 0.50 a S/. 0.20, tiene como objetivo mejorar las decisiones de consumo de los usuarios de telefonía pública. Cabe indicar que en la actualidad la empresa regulada ha implementado diversas tarifas promocionales, las cuales incluyen esquemas tarifarios que utilizan denominaciones de monedas de S/. 0.20 y S/. 0.10.

Precisamente, a través de la aplicación de tarifas con menores denominaciones en el valor de las monedas, reduce la probabilidad de pérdida del saldo remanente cuando la duración de la llamada no tiende al total del tiempo disponible otorgado por la tarifa. En ese sentido, la presente regulación, atendiendo el objetivo de fomentar el acceso a la telefonía pública, considera pertinente establecer el tope tarifario en un nivel de tasación razonable acorde con la actual práctica tarifaria de la empresa regulada. De esta manera, la decisión de cambiar la tasación en las comunicaciones TUP-Móvil significará una importante mejora en el bienestar de los usuarios de este servicio.

Por su parte, la empresa ha indicado que este cambio de tasación afecta la flexibilidad tarifaria, la rentabilidad del negocio y la mitigación del incremento de costos. Sin embargo, en los comentarios remitidos por Telefónica no se identifica de qué manera se afecta la flexibilidad, ni qué dimensiones o aspectos tiene este problema. En cualquier caso, corresponde precisar que el OSIPTEL, mediante el cambio de tasación establecido, mejora el bienestar de los usuarios garantizando la flexibilidad de la empresa a fin que desarrolle los esquemas tarifarios promocionales que se adecúen a sus políticas comerciales, y que incentiven el uso del servicio TUP-Móvil.

Adicionalmente, es preciso indicar que la tarifa tope de S/. 0.20 garantiza la recuperación de los costos del servicio, dado que la metodología aplicada reconoce cada uno de los costos involucrados en la provisión del servicio.

En línea con lo anterior, cabe señalar que la presente revisión de la Tarifa Tope TUP-Móvil no estará sujeta a los procedimientos de ajustes tarifarios considerados en la regulación del año 2008⁶, sino

⁶ Anexo de la Resolución Nº 008-2008-PD/OSIPTEL.

que se mantendrá fija hasta su próxima revisión luego de transcurrido cuatro (4) años a partir de la fecha de su entrada en vigencia. En ese sentido, el cambio de tasación y la extensión del período de rezago regulatorio se establecen de manera que se garantiza la sostenibilidad del servicio, promoviendo su desarrollo.