

COMENTARIOS AL BORRADOR NO OFICIAL DE BASES TÉCNICO ECONÓMICAS DEL ESTUDIO PARA LA FIJACIÓN DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS AFECTOS A FIJACIÓN TARIFARIA PRESTADOS POR TELESAT COMPAÑÍA DE TELEFONOS S.A.

AUTOR: RAIMUNDO BECA

1. Título de las Bases Técnico Económicas

Considero que estas Bases debieran denominarse: “Bases Técnico Económicas del Estudio para la Fijación de Tarifas de los servicios prestados por Telesat a Otras Concesionarias de Servicio Público Telefónico, a Concesionarias de Servicios Intermedios que prestan el Servicio Público de Larga Distancia y a Suministradores de Servicios Complementarios”.

Fundamento de la Propuesta: Las Bases Técnico Económicas para la fijación de tarifas a la industria debieran ser idénticas para todas las concesionarias de servicio público telefónico local, independientemente de si están afectas o no a regulación de sus tarifas a público. Tal es así que, sin perjuicio de la calificación expresa respecto a los servicios telefónicos a público afectos a regulación tarifaria formulada por la Comisión Resolutiva en su Resolución 515, la que ciertamente no se refirió ni pudo haberse referido a los servicios prestados a la industria, las recomendaciones genéricas formuladas en esa misma resolución rigen para todos los procesos tarifarios. De modo que, consignar un título distinto para las Bases Técnico Económicas según el caso constituiría una discriminación injustificada en contra de las concesionarias afectas también a regulación tarifaria a público.

2. Referencias

Considero que las Bases Técnico Económicas para Telesat debieran incluir en sus documentos de referencia a las Resoluciones 515 y 611.

Fundamento de la Propuesta: Las Resoluciones 515 y 611 formulan recomendaciones sobre cómo fijar tarifas, particularmente en materia de desagregación de la red y de metodología de escalamiento, las que ciertamente no están dirigidas a las concesionarias que no son quienes fijan las tarifas sino que a los Ministerios involucrados, los que sí detentan esta facultad. De modo que, estas recomendaciones están dirigidas a los Ministerios independientemente de si están fijando tarifas a concesionarias afectas o no a regulación tarifaria a público. Tal es así que, en particular, el Declarando Quinto de la Resolución 515 especifica inequívocamente que constituye una recomendación genérica. De lo contrario, la Comisión Resolutiva no podría decretar la libertad tarifaria a público, que es una facultad privativa suya, sin dejar sin efecto en el mismo acto sus recomendaciones referentes a las tarifas a la industria.

3. Eventual Modificación de la Resolución 515

Considero que, en caso que la Comisión Resolutiva modifique la Resolución 515 con posterioridad a la promulgación de la versión definitiva de las mismas, las Bases Técnico Económicas debieran especificar el calendario y la modalidad de participación de las concesionarias en el establecimiento de un Addendum a sus Bases.

Fundamento de la Propuesta: En la eventualidad en comento, los Borradores de Bases Técnico Económicas Preliminares a EntelPhone y Telefónica CTC, propuestos por Subtel, consignan la modificación administrativa de las mismas, sin participación de las concesionarias involucradas ni de terceros. Ahora bien, la experiencia del pasado, en las oportunidades en que esta eventualidad ha ocurrido, muestra que la interpretación de las calificaciones expresas de la Comisión Resolutiva no ha estado exenta de conflictos. De ahí que, en conformidad con la ley y en consistencia con el reglamento de transparencia de los procesos tarifarios, resulta pertinente y altamente recomendable que las Bases Técnico Económicas consignent un calendario específico y acotado de participación de las concesionarias, incluyendo si fuere menester una eventual convocatoria a la Comisión Pericial.

4. Identidad de la Concesionaria

Considero que las Bases Técnico Económicas deben consignar los decretos de concesión y las zonas geográficas respectivas involucrados en esta fijación tarifaria.

Fundamento de la Propuesta: Es usual que los decretos tarifarios consignent este tipo de referencias. Por lo mismo, resulta pertinente y transparente que estas referencias sean consignadas a partir de las Bases Técnico Económicas.

5. Servicio de Acceso

Considero que las Bases Técnico Económicas debieran definir al Servicio de Acceso en estricta conformidad con la reglamentación vigente. Específicamente, en conformidad con el PTF de Encaminamiento, las Bases Técnico Económicas debieran definir al Servicio de Acceso como: “El encaminamiento entre el PTR y el terminal de abonado de origen o destino de las comunicaciones correspondientes”.

Fundamento de la Propuesta: El Borrador de Bases Preliminares para Telesat define al Servicio de Acceso como el encaminamiento entre el PTR y la “línea telefónica respectiva”. Ahora bien, la “línea telefónica” no es ni un concepto definido en la regulación vigente, ni un punto inequívoco de encaminamiento. Por lo mismo, resulta pertinente y transparente utilizar el concepto de “terminal de abonado”.

6. Servicios a Suministradores de Servicios Complementarios

Considero que las Bases Técnico Económicas debieran especificar inequívocamente cuáles son los servicios a suministradores de servicios complementarios afectos a regulación

tarifaria, los cuáles debieran ser los mismos independientemente de sí la concesionaria está afecta o no a regulación tarifaria a público.

Específicamente, propongo que los suministradores de servicios complementarios tengan acceso a todas las prestaciones provistas a los portadores de larga distancia, con las mismas tarifas fijadas para éstos, con la excepción de todas las prestaciones propias del servicio multiportador discado y contratado. En particular, las concesionarias de telefonía local no están obligadas a facturar por cuenta de terceros, sin perjuicio que sí puedan libremente convenirlo.

Ciertamente, lo anterior incluye la prestación de encaminamiento entre el terminal de abonado y el PTR, en sus dos modalidades de Tramo Local y de Cargo de Acceso, cuya sola diferencia es que en la primera el uso de red lo paga el usuario final y, en la segunda, lo paga el Suministrador de Servicios Complementarios correspondiente. En la misma medida, la tarifa de la primera debe fijarse como tarifa a público cuando proceda y, la segunda, como tarifa a la industria. Con la salvedad, por cierto, que Telesat no está afecta a regulación tarifaria del Tramo Local.

Fundamento de la Propuesta: Fundándose en la Resolución 515, los Borradores de Bases Técnico Económicas para EntelPhone y Telefónica CTC extienden a los Suministradores de Servicios Complementarios los servicios prestados a los portadores en materia de servicios administrativos así como las prestaciones técnico operativas en los PTR. Ahora bien, en rigor, la extensión a los suministradores de servicios complementarios de determinadas prestaciones a los portadores prescritas en la ley resulta ser una interpretación excesiva de la Resolución 515. Con todo, en la medida que el decreto tarifario 187 de Telefónica CTC así lo consignó y que, en consecuencia, se ha dado origen a determinadas prácticas en la industria, parece recomendable aceptar la extensión en comento. Con la salvedad, por cierto, que esta extensión debiera regir para todas las concesionarias de servicio local, independientemente de sí están afectas o no a regulación tarifaria a público.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso alguno debiera entenderse que las concesionarias locales están obligadas a facturar por cuenta de terceros los servicios prestados por los suministradores de servicios complementarios. En efecto, dicha prestación excepcional, establecida por ley, fue otorgada exclusivamente para los servicios de larga distancia.

Por otra parte, los Borradores de Bases Técnico Económicas para EntelPhone y Telefónica CTC son ambiguos en especificar si los Suministradores de Servicios Complementarios tienen o no acceso al servicio de uso de red entre el terminal de abonado y los PTR. Situación tanto o más ambigua que, no resulta comprensible qué interés podría tener un Suministrador de Servicios Complementarios de recibir prestaciones en un PTR si no tiene acceso a prestaciones de uso de red entre dicho PTR y el terminal de abonado. Ambigüedad que, en definitiva, termina obligando a dichos suministradores, y muy particularmente a los ISP, a recurrir a un portador de larga distancia para poder acceder al usuario final. De ahí que, la propuesta sea de independizar esta prestación de los portadores de larga distancia.

7. Desagregación de la Red

Considero que, en conformidad con lo establecido en la Resolución 515, las Bases Técnico Económicas debieran especificar que una concesionaria local está afecta a regulación de sus tarifas de desagregación de la red, independientemente de sí la concesionaria está afecta o no a regulación tarifaria a público.

Adicionalmente, propongo que el rótulo de estas prestaciones sea de “Servicios de Desagregación de la Red”, en lugar de la denominación ambigua de “Servicios de Transmisión y/o Conmutación provistos como Circuitos Privados”.

Finalmente, a efectos de incluir eventualmente otras tecnologías, considero que el rótulo “Par de Cobre” debiera ser reemplazado por la denominación más genérica de “Bucle de abonado”.

Fundamento de la Propuesta: Como se observó más arriba, la recomendación de la Comisión Resolutiva de desagregar la red en todo punto factible de la red no está dirigida a las concesionarias afectas a regulación de sus tarifas a público de determinados servicios, sino que constituye una recomendación genérica dirigida a los Ministerios cuándo procedan a fijar tarifas. Ahora bien, ciertamente, la desagregación de la red es técnicamente factible independientemente de sí la concesionaria está afecta o no a regulación tarifaria a público. De consiguiente, la recomendación genérica a los Ministerios de desagregar la red rige tanto cuando se fijan tarifas a público como cuando se fijan tarifas a la industria.

Más aún, en los países en los que la desagregación de la red está operando eficientemente, precisamente, se ha implantado el principio de la reciprocidad. En efecto, no resulta equitativo ni se entregan las señales correctas al mercado obligar al concesionario dominante a compartir sus redes con terceros, en circunstancias que estos mismos terceros se niegan a compartir sus redes en sus nichos inexpugnables. En cambio, la reciprocidad se inscribe totalmente en la perspectiva de apertura y no de restricción de la competencia, propiciada por la Comisión Resolutiva.

De hecho, cabe consignar que los Borradores de Bases Preliminares de EntelPhone y Telefónica CTC consideran a estas concesionarias afectas a desagregación de la red en toda su zona de concesión y no sólo en aquellas áreas en las que están afectas a regulación tarifaria a público.

Por otra parte, el cambio de rótulo de Circuitos Privados por Desagregación de la Red le da una mayor transparencia a un conjunto de prestaciones ocultas detrás de una denominación errónea.

Finalmente, la utilización del rótulo Bucle de Abonado, permite extender la desagregación de la red a otras tecnologías como el acceso inalámbrico o vía cable coaxial, por ejemplo.

8. Escalamiento

Considero que las Bases Técnico Económicas debieran establecer que, en presencia de costos compartidos entre servicios regulados entre sí, así como entre éstos y los servicios no regulados, el escalamiento prescrito por el artículo 30F de la ley debiera realizarse en términos proporcionales al uso respectivo de los costos compartidos.

Fundamento de la Propuesta: La ley establece que, en presencia de costos compartidos entre servicios regulados y no regulados, corresponde aplicar el escalamiento proporcional. En la medida que las estimaciones de las elasticidades precio de los servicios regulados son inciertas y poco robustas, resulta económicamente recomendable aplicar también el escalamiento proporcional entre servicios regulados. Por lo mismo, considero pertinente y transparente que las Bases Técnico Económicas establezcan el escalamiento proporcional de todos los servicios.

No obstante lo cual, el Borrador de Bases Preliminares para Telesat ni reitera la regla del escalamiento proporcional entre servicios regulados y no regulados prescrito en la ley, ni define una regla para el escalamiento entre dos o más servicios regulados.

Es del caso consignar que, EntelPhone no sólo no postuló, en su propuesta de Bases Técnico Económicas, la regla del escalamiento proporcional sino que propició, en cambio, el no escalamiento de los Cargos de Acceso. Propuesta que, ciertamente, sólo puede ser entendida como válida para toda la industria, incluyendo a la telefonía móvil. Con lo cual, EntelPhone abre una conjetura para la industria en su conjunto.

De ahí la urgencia que, con absoluta transparencia, esta materia de tanta relevancia para todos los estudios tarifarios sea zanjada, precisamente, en las Bases Técnico Económicas y no postergada para instancias muy ulteriores, en las cuales pudieran primar presiones políticas e intereses de terceros.

9. Tamaño de Empresa y Participación de Mercado

Considero que las Bases Técnico Económicas debieran establecer sin ambages que en un mercado en competencia las empresas superpuestas tienen igual nivel de eficiencia y que, consiguientemente, la empresa modelo eficiente debe ser diseñada con una participación de mercado igual a $1/n$, siendo n el número de empresas que efectivamente prestan servicio en un área geográfica dada.

Fundamento de la Propuesta: En conformidad con la teoría económica que consagra el principio de la igualdad de eficiencia en un mercado competitivo, el Borrador de Bases Preliminares para Telesat consigna correctamente este principio. No obstante lo cual, a renglón seguido, advierte que para la estimación de la demanda dicho principio sólo sería aplicable para la demanda incremental y sólo en casos debidamente justificados también para la demanda de reposición. Advertencia que no solo resulta ambigua e incierta en sus circunstancias y modalidades de aplicación, sino que además destruye en gran medida el principio de la igualdad de eficiencia. Principio que, por cierto, no admite un reconocimiento parcial acotado solamente a la captura de participaciones futuras de mercado.

10. Tránsito

Considero que las Bases Técnico Económicas deben establecer que la prestación del Servicio de Tránsito requiere de la firma previa de un contrato que exima a la empresa oferente de toda responsabilidad de pagos a terceros derivados de esta prestación.

Fundamento de la Propuesta: La prestación del Servicio de Tránsito genera necesariamente obligaciones de pagos a terceros cuya responsabilidad debe ser explicitada por el demandante y el tercero, eximiendo al oferente de toda responsabilidad al respecto. De lo contrario, los oferentes se verán obligados a entablar los recursos de protección correspondientes.

Al respecto, es del caso consignar que, el decreto tarifario 187 de Telefónica CTC establece explícitamente la exigencia de un contrato previo a la prestación de este servicio.

11. Costo de las Remuneraciones

Considero que las Bases Técnico Económicas deben establecer que en la determinación del Costo de las Remuneraciones deben incluirse los mejoramientos en el tiempo de las mismas.

Fundamento de la Propuesta: El Borrador de Bases Preliminares para Telesat establece que las Remuneraciones se indexan en función del Índice de Precios al Consumidor. Ahora bien, tradicionalmente, las Remuneraciones se indexaban en los decretos tarifarios en función del Índice de Precios de la Mano de Obra, el que precisamente recoge la evolución en el tiempo de las remuneraciones y no solamente el impacto del IPC. En la misma medida, corresponde que las Bases consignent que las encuestas de mercado que se utilicen

no deben ser consideradas estáticamente sino que deben reconocer también la evolución de las remuneraciones en el tiempo.

12. Costo Incremental de Desarrollo

Considero que las Bases Técnico Económicas deben establecer que el Costo Incremental de Desarrollo corresponde al Costo Total Actualizado del Proyecto de Expansión durante el período tarifario y no al Costo Equivalente Anual en dicho período.

Fundamento de la Propuesta: El Borrador de Bases Preliminares para Telesat establece que el Costo Incremental de Desarrollo corresponde al Costo Equivalente Anual durante el período tarifario. No obstante lo cual, a renglón seguido, consigna una fórmula según la cual el Costo Incremental de Desarrollo corresponde al Costo Total Actualizado del Proyecto de Expansión durante el período tarifario. En la medida que en el resto de las fórmulas consignadas es esta segunda definición la que prevalece, resulta pertinente y recomendable que Subtel realice la corrección correspondiente del Borrador de Bases.

13. Depreciación

Considero que las Bases Técnico Económicas deben establecer que, en conformidad con la ley que prescribe que la depreciación a utilizar a efectos tarifarios debe ser lineal en el período de la vida útil de los activos, la depreciación a considerar debe ser la denominada depreciación normal.

Fundamento de la Propuesta: Sin perjuicio de lo racional que pudiera ser que una empresa eficiente recurra eventualmente a la utilización de la depreciación acelerada, lo cierto es que la ley excluye esta posibilidad. En efecto, la ley establece que la depreciación debe ser calculada linealmente sobre la base de la vida útil contable de los bienes, requisito que de los dos regímenes tributarios vigentes en Chile sólo la depreciación normal satisface. Aún más, de haber aceptado la ley la opción de la depreciación acelerada habría debido contemplar la deducción en el valor residual de todos los créditos tributarios exigibles más allá del período de fijación tarifaria. Tal es así que, al estimar el valor de la empresa eficiente al término del período de fijación tributaria, deben deducirse todos los créditos tributarios exigibles después de dicho período.

14. Valor Residual

Considero que, sin perjuicio de lo anteriormente señalado sobre la depreciación lineal, la fórmula de estimación del Valor Residual consignada en el Borrador de Bases Preliminares debe ser corregida para reconocer los efectos tributarios derivados de la asignación de un Valor Residual distinto al Valor No Depreciado de los Activos.

Asimismo, consistentemente con lo anterior, considero que, si la concesionaria optara por estimar el Valor Residual sobre la base de una metodología diferente de cálculo del Valor

Económico de los activos de aquella consignada en el Borrador en comento, también sería necesario reconocer los efectos tributarios correspondientes.

Fundamento de la Propuesta: En la medida que la correcta estimación del Valor Residual de los activos corresponde a su valor de venta al término del período de fijación tarifaria, es legítimo proceder a reconocer plenamente los menores valores derivados de una eventual plusvalía.

15. Tasa de Costo de Capital

Considero que, en conformidad con la ley, las Bases Técnico Económicas deben precisar que el Premio al Riesgo corresponde al diferencial de las Rentabilidades de una Cartera Diferenciada y de la Libreta de Ahorro Diferido del Banco Estado.

Más aún, las Bases Técnico Económicas debieran establecer que en caso de recurrirse a una estimación internacional del Premio al Riesgo, ésta debiera corregirse por el diferencial entre la tasa libre de riesgo utilizada en dicha estimación internacional y la Tasa de Interés de la Libreta de Ahorro Diferido del Banco Estado.

Asimismo, considero que no debiera utilizarse el valor puntual, a la fecha del estudio, de la Tasa de Interés de la Libreta de Ahorro Diferido del Banco Estado, sino que aquella representativa del período en que se realice la estimación de la Tasa de Costo de Capital correspondiente.

Fundamento de la Propuesta: La Tasa de Interés de la Libreta de Ahorro Diferido del Banco Estado tiene actualmente un valor del orden de un 0,3% anual, que contrasta fuertemente con el valor histórico de un 4% que ha observado desde que se dictó la ley ,en 1987, hasta hace poco más de un año. En la medida que, nadie puede garantizar que continuará prevaleciendo por mucho tiempo esta situación más bien coyuntural resulta prudente proceder a realizar las correcciones pertinentes. Por cierto, resulta recomendable y transparente que dichas correcciones sean consignadas en las Bases, evitando así el riesgo que se pueda más tarde invocar que ellas no pueden realizarse dado que no precisamente no está permitido por éstas.

Es del caso consignar que, las tres concesionarias que presentaron propuestas de Bases Técnico Económicas en la fecha requerida – CMET, EntelPhone y Telefónica CTC – propiciaron unánimemente que, en caso de recurrir a una estimación internacional del Premio al Riesgo, ésta debiera corregirse en función de la realidad nacional.