

**Informe de la Comisión Pericial a
Controversias en Bases Técnico
Económicas Preliminares aplicables a
Fijación Tarifaria de Entel PCS**

2 de Abril, 2013



Gregorio San Martín



Jorge Tarzijan



Marcelo Villena

Antecedentes Generales

Para el desarrollo de este informe, la Comisión Pericial tuvo a la vista una serie de informes, estudios, y cuerpos regulatorios, entre los que se cuentan:

-Ley General de Telecomunicaciones (Ley, 18,168).

-Reglamento para el funcionamiento de Comisiones de Peritos (Decreto 381)

--Bases Técnico-Económicas para la fijación de las tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria prestados por la Concesionaria Entel PCS Telecomunicaciones S.A. Período 2014-2019.

-Controversias respecto de las Bases Técnico-Económicas preliminares para la fijación de tarifas de los servicios afectos a fijación tarifaria prestados por la Concesionaria Entel PCS Telecomunicaciones S.A. Período 2014- 2019.

-Informe de al Subsecretaría de Telecomunicaciones a las controversias de las BTE preliminares. Período 2014- 2019.

-Presentación de Entel PCS a la Comisión Pericial de las BTE.

En este informe se presentan las cuatro controversias que tuvo a la vista esta Comisión en orden correlativo. En primer término se presentan las dos controversias presentadas por Subtel (que en este informe se identifican como controversias 1 y 2), y a continuación se presentan las dos controversias presentadas por la Concesionaria Entel PCS (que en este informe se identifican como controversias 3 y 4).

Controversia N° 1

En relación al punto V.3.2 Tarifas Definitivas de las BTE preliminares, se solicita a la Comisión Pericial que se pronuncie desde el punto de vista técnico económico, acerca de si los cargos de interconexión entre empresas de telecomunicaciones corresponden ser fijados a su nivel eficiente, de modo de “minimizar las ineficiencias introducidas” al momento de obtener las tarifas definitivas a las cuales se refiere el artículo 30F de la LGT, y considerando la Instrucción de Carácter General N2/2012 del TDLC, rol N386-10.

Opinión de la Comisión Pericial:

Se recomienda que la determinación de los costos para un operador eficiente a quien se le deben determinar las tarifas de interconexión se base en el costo incremental de largo plazo (CILP) (de la manera en que se define más abajo).

Dentro del modelo de CILP, el incremento corresponde al servicio de interconexión provisto a terceros. Esto implica que al determinar el costo incremental, se deberá establecer la diferencia entre el costo total de largo plazo de un operador que provee el rango completo (óptimo) de servicios y el costo total de largo plazo de ese operador que ofrezca ese conjunto completo de servicios menos el servicio de interconexión provisto a terceros. Para asegurar una asignación adecuada de los costos, debe hacerse una distinción entre aquellos costos que están relacionados con el tráfico, es decir, costos que se elevan con mayores niveles de tráfico, y los costos que no están relacionados con el tráfico, es decir, costos que no aumentan con mayores niveles de tráfico. Para identificar los costos evitables relevantes para la terminación de llamadas al por mayor, aquellos costos no relacionados con el tráfico no deben tenerse en cuenta. De esta manera, los costos considerados deberán ser aquellos que sean afectados por el nivel de tráfico de interconexión con terceros de la concesionaria, no debiéndose incluir, por lo tanto, aquellos costos que no son sensibles al nivel de tráfico del servicio regulado provisto por la Concesionaria.

En un modelo basado en el CILP, todos los costos se vuelven variables, ya que podemos suponer que todos los activos se sustituyen en el largo plazo. De aquí, una determinación de tarifas basadas en un modelo de CILP permite una recuperación eficiente de los costos. Los modelos de CILP incluyen únicamente los costos causados por la provisión de un incremento definido. Un enfoque de costo incremental que asigna eficientemente solo los costos incurridos si el servicio incluido en el incremento fuera producido (es decir, costos evitables), promueve la producción y el consumo eficiente del servicio, y minimiza las posibles distorsiones en la competencia. Por lo tanto, se justifica aplicar un enfoque basado en el CILP, donde el incremento relevante es el servicio de terminación de llamadas al por mayor y que incluye sólo los costos evitables. El propósito de esto es enviar señales eficientes de costos para los operadores y los usuarios finales.

El método recomendado para identificar el costo relevante incremental se basa en asignar, en primer término, los costos asociados a tráfico a los servicios distintos a los de interconexión a terceros que entregue la empresa eficiente, y considerar sólo los costos residuales (siempre asociados al tráfico) como asignables al servicio regulado (interconexión). Esto implica que sólo aquellos costos que pueden ser evitados si el servicio de interconexión a terceros no se provee serán imputables como costos para determinar el costo incremental relevante de los servicios sujetos a fijación tarifaria.

De esta manera, el costo incremental relevante para la determinación de las tarifas de interconexión a terceros equivale a la diferencia entre el costo total de largo plazo de la empresa que ofrece el conjunto de servicios que es eficiente proveer (ver nuestra respuesta a controversia 2) y el costo total de largo plazo de un operador que provee el mismo conjunto de servicios excluyendo el servicio de interconexión a terceros.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, ésta Comisión opina que los cargos de interconexión o acceso a la red de una empresa de telecomunicaciones debieran ser fijados sobre la base de los costos indispensables para que dicha empresa, en el horizonte de cinco años del estudio tarifario, satisfaga la demanda total prevista del servicio de acceso por parte de otras empresas de telecomunicaciones. A juicio de esta Comisión, una buena aproximación para determinar dichos costos indispensables es el cálculo del costo incremental de largo plazo de la manera antes definida en la respuesta a esta controversia.

En estricto rigor, según esta Comisión, el concepto de costo incremental de largo plazo no coincide con el concepto de costo incremental de desarrollo de la ley chilena, ya que este último sólo considera los costos incrementales asociados a satisfacer las demandas anuales incrementales del servicio de acceso y no los costos incrementales asociados a satisfacer las demandas anuales totales de tal servicio.

Por otra parte, y también en estricto rigor, el costo incremental de largo plazo propuesto en esta respuesta por esta Comisión también difiere del costo total de largo plazo previsto en la ley chilena, ya que según la práctica observada, en el cálculo de éste último se suelen imputar costos que no son función del servicio de acceso y/o que no son directamente asociados con el tráfico del servicio de acceso.

Lo esperable, según lo señalado, es que un cálculo de los cargos de acceso según costo incremental de largo plazo de la manera recomendada por esta Comisión arroje un valor intermedio entre los valores resultantes de aplicar los conceptos de costo incremental de desarrollo y costo total de largo plazo de la ley chilena.

Por último, esta comisión recomienda tener presente el uso de un modelo de Costos Incrementales de Largo Plazo (CILP), similar a aquel recomendado por la Unión Europea (ver nota al pie donde se incluya una referencia)¹, para fijar los cargos de interconexión. Como se discutió anteriormente, este modelo permite una recuperación eficiente de los costos, y es la base de lo anteriormente expuesto por esta Comisión en esta controversia. Este modelo, sin ser muy lejano a las prácticas chilenas, permite tener un referente técnico para resolver controversias futuras de definición y asignación de costos, además de evitar potenciales barreras anticompetitivas que pudieran surgir por el uso de otros modelos de asignación de costos menos eficientes.

¹ Nota: Para responder esta controversia se tuvieron presentes varios antecedentes respecto de recomendaciones y funcionamiento del mercado internacional. Una referencia especialmente relevante, y seguida muy de cerca en esta respuesta es el Draft "Commission Recommendation" on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU" (Brussels, C(2008), emitido por la "Commission of the European Communities.

Controversia N°2

En relación al punto II.2 Servicios Provistos por la Estrategia Eficiente de las BTE preliminares, se solicita a la Comisión Pericial se pronuncie desde el punto de vista técnico económico acerca de si corresponde que la empresa eficiente, habida consideración de la indivisibilidad y la forma en que se ha venido desarrollando el mercado de las telecomunicaciones, provea los siguientes servicios (o en su defecto indique qué servicios debe proveer):

- Servicio de telefonía local*
- Servicio de telefonía móvil*
- Servicio de televisión de pago*
- Servicio de acceso a Internet de banda ancha fija*
- Servicio de acceso a banda ancha e internet móvil*
- Servicio de mensajería SMS y MMS*
- Otros servicios de transmisión de datos sobre redes fijas y móviles*
- Otros servicios a terceros, relacionados a la utilización de recursos, medios y/o infraestructura de la Concesionaria*

Opinión de la Comisión Pericial:

El conjunto de servicios que deberá considerarse en el diseño de la Empresa Eficiente es aquel que arroje como resultado el menor costo económico posible para los servicios sujetos a regulación tarifaria.

De acuerdo a lo mencionado en el párrafo precedente, el estudio tarifario deberá determinar el conjunto de servicios, regulados y no regulados, que debido al compartimiento de factores de producción indivisibles, arroje como resultado el menor costo económico para los servicios regulados.

Esta Comisión Pericial estima que para determinar el conjunto de servicios que debe contemplar el diseño de la Empresa Eficiente, el estudio tarifario deberá evaluar la conveniencia de la producción conjunta de, a lo menos, los siguientes servicios: servicios de telefonía local; servicios de telefonía móvil; servicios de televisión de pago; servicios de acceso a internet de banda ancha fija; servicios de acceso a banda ancha e internet móvil; servicio de mensajería SMS y MMS; otros servicios de transmisión de datos sobre redes fijas y móviles; otros servicios a terceros relacionados a la utilización de recursos, medios, y/o infraestructura de la concesionaria.

Si, luego de la evaluación indicada en el párrafo anterior se comprueba que alguno(s) de los servicios antes mencionados no genera un menor costo de provisión de los servicios regulados, entonces ese(esos) servicio(s) no deberá(n) ser considerado(s) en el diseño de la Empresa Eficiente. Para determinar el costo de los servicios regulados provistos por la Empresa Eficiente se deberá

considerar la proporción en que los factores de producción indivisibles sean utilizados por los servicios regulados y los servicios no regulados, y los factores de producción utilizados de manera exclusiva por los servicios regulados.

Controversia N°3

“La propuesta de BTE preliminares de Subtel en la sección V.2.1. debe incluir en el proyecto de expansión, las inversiones y gastos necesarios, previos e incrementales para la puesta en marcha de dicho proyecto.”

Opinión de la Comisión Pericial

En el Proyecto de Expansión de la Empresa Eficiente, se debe incluir las inversiones y gastos, previos e incrementales, indispensables para la puesta en marcha de dicho Proyecto, debidamente justificados y actualizados considerando el valor del dinero en el tiempo, coherentemente con la tasa de costo de capital determinada en el Estudio Tarifario.

Controversia N°4

“En la propuesta de BTE Preliminares de Subtel, se regula la obligación de entregar información de una forma tal, que se exige información innecesaria, en una oportunidad que no es la establecida por la LGT, inconducente a la finalidad del proceso de fijación tarifaria, o de terceras personas que no son parte del proceso, todo lo que infringe el título V de la LGT y el Decreto Número 04 de 2003.”

Opinión de la Comisión Pericial:

La Comisión Pericial estima que cualquier solicitud de información que tenga como finalidad disminuir eventuales asimetrías de información entre la SUBTEL y las Concesionarias, y que sea relevante para los procesos de fijación tarifaria, es deseable y favorable para el correcto funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones.

Por lo mismo, de acuerdo a esta Comisión la Concesionaria debiese entregar la información solicitada por SUBTEL en las Bases Técnico Económicas. En particular, se considera que el plazo estipulado para entregar el Estudio de Prefactibilidad Técnica de la tecnología eficiente es el adecuado considerando los plazos de entrega del estudio tarifario.

Esta comisión también estima que la información entregada por la Concesionaria en forma previa a la presentación del estudio tarifario propiamente tal no debe tener carácter vinculante. No obstante lo anterior, la Concesionaria deberá realizar todos los esfuerzos posibles para que la información que entregue en etapas intermedias a la SUBTEL sea justificada de la mejor manera posible. Los cambios que se produzcan entre el momento en que la Concesionaria entrega información en etapas intermedias y el momento en que la Concesionaria finalmente entrega el estudio tarifario deberán ser debidamente justificados por la Concesionaria.