

Santiago, 27 de julio de 2021

Señor

Francisco Moreno Guzmán

Subsecretario de Telecomunicaciones

Presente:

Mat.: Remite controversias sobre las Bases Técnico Económicas Preliminares del estudio para la fijación de tarifas de los servicios afectos a regulación tarifaria prestados por VTR Comunicaciones SpA, para el quinquenio 2022 – 2027.

De mi consideración,

Mediante la presente, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30° I de la Ley N°18.168, Ley General de Telecomunicaciones, en adelante “LGT”, y el artículo 10° del Decreto Supremo N°4 de 16 de enero de 2003, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por el que se fijó y aprobó el Reglamento que Regula el Procedimiento, Publicidad y Participación del Proceso de Fijación Tarifaria Establecido en el Título V de la Ley N°18.168, General de Telecomunicaciones, en adelante el “Reglamento”, tengo a bien remitir a usted las controversias que mi representada formula sobre las Bases Técnico Económicas Preliminares (“BTE Preliminares”), establecidas por esta Subsecretaría de Estado, las que fueron notificadas mediante correo electrónico de fecha 22 de julio de 2021.

Como cuestión previa hacemos presente que las controversias formuladas a continuación no implican renuncia de tipo alguno, por parte de VTR Comunicaciones SpA (“VTR”), a recurrir a instancias administrativas o jurisdiccionales, en la sede que resulte procedente, para obtener debido reconocimiento, protección y/o resarcimiento de los derechos adquiridos por VTR que resulten o pudieren resultar afectados por las actuaciones y resoluciones administrativas que se dicten durante el curso del proceso tarifario o con ocasión del decreto que eventualmente termine dictándose como consecuencia del mismo, según se detalla más adelante.

Las siguientes son las controversias que VTR formula en relación con las BTE Preliminares que le han sido notificadas:

Controversia N°1 – Áreas Tarifarias

Las BTE Preliminares establecen en su numeral VI.1:

“De acuerdo al artículo 30° de la Ley, un área tarifaria se entenderá como una zona geográfica donde el servicio es provisto por la Concesionaria y que cubre a la totalidad de los usuarios que sean objeto de una tarifa común.

Se considerará que todos los usuarios de la Concesionaria pertenecen a una única área tarifaria para efectos de los servicios regulados.”

Fundamento de la Controversia:

Si bien el artículo 30^ol, inciso 4° de la Ley General de Telecomunicaciones dispone:

“Las bases técnico-económicas a que se refiere el inciso segundo deberán especificar el período de análisis u horizonte de estudio, las áreas tarifarias, ...”

De acuerdo al artículo 30°, inciso 4° de la Ley General de Telecomunicaciones:

“...Para cada servicio, un área tarifaria se entenderá como una zona geográfica donde el servicio es provisto por un concesionario dado. Dicha área deberá cubrir a la totalidad de los usuarios que sean objeto de una tarifa común. Cuando un mismo servicio sea objeto de más de un sistema de tasación, para efectos de este Título, podrá entenderse como servicios distintos y a cada uno se le asignará su propia área tarifaria. En el caso que una empresa entregue más de un servicio con equipos comunes a estos servicios, se podrá incluir en un área tarifaria el conjunto de dichos servicios...”

En consecuencia, es claro que el establecimiento de las áreas tarifarias debe estar fundamentado técnica y económicamente, algo que está completamente ausente en las BTE Preliminares y que se debe definir durante el estudio tarifario.

No es casualidad que en varios procesos tarifarios de concesionarias de servicio público telefónico local las Bases Técnico Económicas Definitivas incorporen la siguiente disposición¹:

“La Concesionaria podrá proponer más de un área tarifaria por servicio, circunstancia que deberá ser justificada debidamente, esto es, atendido principalmente los criterios de homogeneidad de costos, inteligibilidad de las tarifas y minimización de subsidios cruzados. Para identificar dichas áreas tarifarias, se deberán especificar las zonas geográficas o los nodos a cargo de los procesos de conmutación involucrados y su equipamiento asociado. En todo caso, un centro urbano o localidad no podrá fraccionarse en distintas áreas tarifarias”.

En consecuencia, consideramos que la propuesta de áreas tarifarias, tal como lo ha reconocido la propia Subtel en los precedentes citados, debe sustentarse técnica y económicamente y no debiese hacerlo prescindiendo de dichos fundamentos. Para estos efectos, los propios estudios tarifarios constituyen una adecuada fundamentación.

Propuesta de solución:

Se propone, al igual como se ha dispuesto en las Bases Técnico Económicas Definitivas de otras concesionarias como las ya citadas, reemplazar el párrafo:

“Se considerará que todos los usuarios de la Concesionaria pertenecen a una única área tarifaria para efectos de los servicios regulados.”

¹ Véase por ejemplo Entelphone 2020 en <https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/Bases-T%C3%A9cnico-Econ%C3%B3micas-Definitivas-firmadas.pdf> o bien GTD Telesat 2018 en https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/BTE_Definitivas_Telesat.pdf

Por el siguiente:

“La Concesionaria podrá proponer más de un área tarifaria por servicio, circunstancia que deberá ser justificada debidamente, esto es, atendido principalmente los criterios de homogeneidad de costos, inteligibilidad de las tarifas y minimización de subsidios cruzados. Para identificar dichas áreas tarifarias, se deberán especificar las zonas geográficas o los nodos a cargo de los procesos de conmutación involucrados y su equipamiento asociado. En todo caso, un centro urbano o localidad no podrá fraccionarse en distintas áreas tarifarias”.

Controversia N°2 – Ausencia de ecuación de recaudación del CTLP

Las BTE Preliminares proponen lo siguiente en su punto VI.3.2 respecto de las tarifas definitivas:

“Las tarifas definitivas se obtendrán considerando lo estipulado en el artículo 30° F de la Ley, que señala que:

“Las tarifas definitivas podrán diferir de las tarifas eficientes sólo cuando se comprobaren economías de escala, de acuerdo con lo indicado en los incisos siguientes.

En aquellos casos en que se comprobaren economías de escala, las tarifas definitivas se obtendrán incrementando las tarifas eficientes hasta que, aplicadas a las demandas previstas para el período de vida útil de los activos de la empresa eficiente diseñada según el artículo 30°C, generen una recaudación equivalente al costo total del largo plazo respectivo, asegurándose así el autofinanciamiento. Los incrementos mencionados deberán determinarse de modo de minimizar las ineficiencias introducidas.”

Atendido lo anterior, y las resoluciones e instrucciones del TDLC, las tarifas definitivas de los servicios definidos en los puntos IV.1, letra a) y b) y V.1 se fijarán a su nivel eficiente en todo el quinquenio.

Para el cálculo de las tarifas de los servicios definidos en los puntos IV.1 letra c) a la k), IV.2, V.2, V.3, V.4 y V.5 que consideren recursos provenientes de la Empresa Eficiente diseñada, se deberá realizar el cálculo sobre la base de los elementos de costo que correspondan, en cuyo caso se determinarán tarifas eficientes y definitivas conforme a lo dispuesto en el artículo 30° F de la Ley ya señalado en este mismo punto. Es decir, no se diseñará una Empresa Eficiente específica que provea estos servicios.

Por otro lado, dado que el diseño de la Empresa Eficiente aprovecha las economías de ámbito para la provisión de diferentes servicios, entre ellos, los referidos en el párrafo anterior, el modelamiento requerirá efectuar disminuciones o descuentos por costos compartidos para efectos de calcular las tarifas. Por ello, es indispensable que la realización de dichos descuentos se efectúe en forma ordenada, procurando evitar vínculos cruzados ineficientes, referencias circulares involuntarias, dependencia entre tarifas resultantes, entre otros, que no permitan el seguimiento o la reproducción expedita de todas las etapas de cálculo”.

Como puede apreciarse, el texto propuesto en las BTE Preliminares omite señalar la ecuación de recaudación que debe verificarse para el autofinanciamiento de la empresa eficiente a nivel del Costo Total de Largo Plazo.

Fundamento de la Controversia:

El artículo 30°F de la Ley General de Telecomunicaciones dispone:

“Las tarifas definitivas podrán diferir de las tarifas eficientes sólo cuando se comprobaren economías de escala, de acuerdo con lo indicado en los incisos siguientes.

En aquellos casos en que se comprobaren economías de escala, las tarifas definitivas se obtendrán incrementando las tarifas eficientes hasta que, aplicadas a las demandas previstas para el período de vida útil de los activos de la empresa eficiente diseñada según el artículo 30 C, generen una recaudación equivalente al costo total del largo plazo respectivo, asegurándose así el autofinanciamiento. Los incrementos mencionados deberán determinarse de modo de minimizar las ineficiencias introducidas.

Si, por razones de indivisibilidad de la empresa eficiente considerada en el inciso anterior, ésta pudiere proveer, además, servicios no regulados que preste la empresa concesionaria respectiva, se aplicará el mismo criterio establecido en el inciso tercero del artículo 30 E”.

Como puede apreciarse de las disposiciones citadas, las tarifas definitivas aplicadas a las demandas deben generar una recaudación equivalente al CTLP, independientemente de si algunas tarifas no se incrementen a su costo medio y permanezcan en su nivel eficiente. Ello es de especial importancia cuando en la empresa eficiente existen indivisibilidades para la prestación de servicios regulados y no regulados.

No es casualidad tampoco que en varios procesos tarifarios de concesionarias de servicio público telefónico local las Bases Técnico Económicas incorporen disposiciones como las que aquí se reclaman y se propone re incorporar².

Propuesta de solución:

Se propone agregar, luego del párrafo *“En aquellos casos en que se comprobaren economías de escala, las tarifas definitivas se obtendrán incrementando las tarifas eficientes hasta que, aplicadas a las demandas previstas para el período de vida útil de los activos de la empresa eficiente diseñada según el artículo 30° C, generen una recaudación equivalente al costo total del largo plazo respectivo, asegurándose así el autofinanciamiento. Los incrementos mencionados deberán determinarse de modo de minimizar las ineficiencias introducidas.”* el siguiente texto:

“La recaudación equivalente al costo total de largo plazo se verifica, según el caso, mediante la siguiente ecuación:

$$\sum_{i=1}^s \frac{\sum_{j=1}^a Q_{ij} * P_{ij}}{(1 + K_0)^i} = \sum_{i=1}^s \frac{Y_i}{(1 + K_0)^i}$$

Donde:

² Véase por ejemplo el proceso tarifario de la propia VTR 2011 en

https://www.subtel.gob.cl/images/stories/articles/procesosarifarios/asocfile/vtr_banda_ancha_bte_def_final.pdf

i : año del periodo tarifario;
Qij : demanda prevista del servicio “j” durante el año “i”, asociada al proyecto de reposición;
Pij : tarifa definitiva del servicio “j” en el año “i”;
a : número de servicios.
K0 : tasa de costo de capital;
Yi : costo total de largo plazo anual equivalente de la empresa en el año “i”;
t : tasa de tributación;

En ningún caso la tarifa definitiva podrá ser inferior a la respectiva tarifa eficiente.

En el caso de ausencia de planes de expansión, de acuerdo con lo indicado en el artículo 30° de la Ley, la estructura y nivel de las tarifas se fijarán sobre la base de los costos marginales de largo plazo. Se entenderá por costo marginal de largo plazo de un servicio el incremento en el costo total de largo plazo de proveerlo, considerando un aumento de una unidad en la cantidad provista.

La recaudación promedio anual compatible con un valor actualizado neto igual a cero del proyecto correspondiente a un servicio dado equivale al costo medio de largo plazo de este servicio. Este procedimiento se utilizará para distintos volúmenes de prestación de servicios generándose una curva de costos medios de largo plazo. A partir de dicha curva, se calcularán los costos marginales de largo plazo”.

Controversia N°3 – Servicios no provistos por VTR (OMV/RAN)

Las BTE Preliminares señalan que la Empresa Eficiente deberá proveer servicios adicionales tales como roaming nacional y las facilidades a operadores móviles virtuales (OMV). En efecto, tal como se indica en el punto II.1, Antecedentes, se solicita proveer los servicios siguientes:

“Asimismo, servicios como el roaming nacional e internacional y las facilidades a operadores móviles virtuales (OMV), también constituyen servicios cuya provisión debe recogerse para modelar la referida empresa, ya que son prestaciones derivadas directamente de la operación y explotación del servicio público telefónico.”

Del mismo modo, en las BTE Preliminares, punto II.2, Servicios provistos por la Empresa Eficiente, se indica:

“Otros servicios a terceros, relacionados a la utilización de recursos, medios y/o infraestructura de red, tales como servicios para OMV y roaming nacional e internacional.”

En el caso de la estimación de demanda se señala en las BTE Preliminares que:

“Las proyecciones de demanda deberán al menos considerar: ...”

- *“Otros tráficos que circulen por las redes, tales como roaming nacional e internacional (separando voz, mensajes, datos y acceso a Internet móvil), servicios de tránsito, servicios de telecomunicaciones prestados a OMV (separando voz, mensajes, datos y acceso a Internet móvil), entre otros. Todos ellos se deberán desglosar de la misma forma como se separan los servicios de telefonía, acceso a Internet móvil, televisión de pago, mensajería y otros, señalados en estas bases y por categoría de usuario cuando corresponda.”*

Fundamento de la Controversia:

Las BTE Preliminares establecen exigencias de servicios que VTR no presta a la fecha base en su operación actual, en particular los referidos a servicios móviles de Roaming Nacional y facilidades para Operador Móvil Virtual.

El hecho que estas exigencias se mantengan en las BTE Definitivas haría que el estudio tarifario y modelo de empresa eficiente que presente VTR en el actual proceso no cumpla con lo establecido en relación a estos servicios.

Propuesta de solución:

Se solicita eliminar las exigencias de servicios no prestados por la concesionaria, en particular los servicios de RAN y OMV, indicados en las BTE Preliminares.

Controversia N°4 – Funciones de Producción

Las BTE Preliminares establecen en el punto II.3. Diseño, párrafo quinto lo siguiente:

*“La Concesionaria deberá realizar una propuesta en la que se especifique e identifique en detalle las variaciones en rendimientos y economías de escala y/o ámbito que se producen para distintos volúmenes de prestación, en sus **funciones de producción**, precios y costos.”*

Asimismo, en el capítulo VI.2.1. Costo Incremental de Desarrollo, se indica:

*“La Concesionaria deberá realizar una propuesta en la que se especifique e identifique en detalle, en sus **funciones de producción**, precios y costos, las variaciones en rendimientos y economías de escala y/o ámbito que se producen para los distintos volúmenes de prestación que se utilicen en el procedimiento descrito en el párrafo anterior.”*

Fundamento de la Controversia:

Las BTE Preliminares solicitan que en la propuesta de la concesionaria se identifique en detalle las funciones de producción que contenga el modelo para cada uno de los ítems de costos y precios establecidos. Esta solicitud, entendida como una solicitud independiente del modelo, parece innecesaria pues el modelo de Empresa Eficiente es en sí una función de producción al entregar resultados en las variaciones de la demanda que se enfrentan producto de las economías de escala y/o ámbito que se producen para los distintos volúmenes de servicios.

Propuesta de solución:

Se solicita a Subtel eliminar las referencias a funciones de producción indicadas en las BTE Preliminares. De este modo, los párrafos identificados debieran modificarse en el siguiente sentido:

*“La Concesionaria deberá realizar una propuesta en la que se especifique e identifique en detalle las variaciones en rendimientos y economías de escala y/o ámbito que se producen para distintos volúmenes de prestación, en sus **precios y costos**.”*

Y por consecuencia, también en el siguiente párrafo:

“La Concesionaria deberá realizar una propuesta en la que se especifique e identifique en detalle, en sus precios y costos, las variaciones en rendimientos y economías de escala y/o ámbito que se producen para los distintos volúmenes de prestación que se utilicen en el procedimiento descrito en el párrafo anterior.”

Controversia N°5 – Sustentos de al menos 2 cotizaciones

Las BTE Preliminares establecen en el capítulo III.1. Fuentes y Sustentos, lo siguiente:

“En el caso de fuentes externas, las entidades que proporcionen información deberán ser empresas o instituciones de reconocido prestigio y de amplia trayectoria nacional o internacional, que hayan participado en proyectos de similar magnitud a los requeridos para el diseño de la Empresa Eficiente. Se deberá presentar al menos dos fuentes distintas en cada caso.”

Fundamento de la Controversia:

Las fuentes de costos y sustentos de los mismos son obtenidas, en general, desde la propia operación de la concesionaria y reflejan los costos que ésta enfrenta en el mercado nacional. Las fuentes de información alternativas o cotizaciones se utilizan cuando no es posible emplear esta información como sustento, dada su obsolescencia tecnológica, antigüedad de la adquisición, o bien, dado que no se encuentra el respaldo físico de un determinado elemento.

Si bien, la concesionaria es consciente de la importancia de sustentar los niveles de costo que enfrenta la Empresa Eficiente, contar con dos sustentos en cada caso es una exigencia prácticamente imposible de cumplir en ciertos casos pues, por ejemplo, los grandes proveedores de equipos para las redes entregan información de precios solamente ante un proyecto real, concreto y demostrable. Pero, además, la existencia de dos fuentes de información en ningún caso garantiza la validez de dichas fuentes.

La inclusión de esta exigencia en las BTE Definitivas podría afectar la sustentación de la propuesta tarifaria que pueda entregar VTR en su Estudio Tarifario.

Propuesta de solución:

Se solicita a Subtel eliminar la exigencia de dos sustentos para cada costo indicado en las BTE Preliminares, adoptando la siguiente redacción:

“En el caso de fuentes externas, las entidades que proporcionen información deberán ser empresas o instituciones de reconocido prestigio y de amplia trayectoria nacional o internacional, que hayan participado en proyectos de similar magnitud a los requeridos para el diseño de la Empresa Eficiente.”

Sin otro particular lo saluda atentamente,

Tomás Streeter V.
Jefe de Regulación
VTR Comunicaciones SpA