

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 1 de 21
	INFORME	

A	:	GERENCIA GENERAL
ASUNTO	:	Recurso de Reconsideración presentado por Telefónica del Perú S.A.A. contra la Resolución de Consejo Directivo Nº 099-2013-CD/OSIPTEL que estableció el Factor de Productividad Trimestral aplicable dentro del Régimen Tarifario de Fórmula de Tarifas Tope
FECHA	:	19 de setiembre de 2013

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 2 de 21
	INFORME	

I. OBJETO

Mediante el presente informe se sustenta el pronunciamiento que emitirá el OSIPTEL frente al recurso especial de reconsideración interpuesto por la empresa concesionaria Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica) contra la Resolución de Consejo Directivo N° 099-2013-CD/OSIPTEL que estableció el Factor de Productividad Trimestral aplicable dentro del Régimen Tarifario de Fórmula de Tarifas Tope, para el periodo setiembre 2013 – agosto 2016.

II. ANTECEDENTES

El inciso 5 del Artículo 77° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, establece que una de las funciones fundamentales del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) es fijar las tarifas de servicios públicos de telecomunicaciones y establecer las reglas para su correcta aplicación.

Conforme a lo establecido por el Artículo 67° del TUO de la Ley de Telecomunicaciones, y en concordancia con el inciso c) del Artículo 8° de la Ley N° 26285 –Ley de Desmonopolización Progresiva de los Servicios Públicos de Telefonía Fija Local y de Servicios Portadores de Larga Distancia–, el régimen tarifario aplicable a Telefónica se rige por la normativa legal de la materia y por lo estipulado en sus Contratos de Concesión aprobados por Decreto Supremo N° 011-94-TCC y las respectivas Adendas aprobadas mediante Decreto Supremo N° 021-98-MTC.

En las Secciones 9.02 y 9.04 de los referidos Contratos de Concesión se ha estipulado que, a partir del 01 de setiembre de 2001, los Servicios de Categoría I en sus tres canastas: C (instalación), D (renta mensual y llamadas locales) y E (llamadas de larga distancia nacional e internacional), están sujetos al Régimen Tarifario de Fórmula de Tarifas Tope, que incluye la aplicación del Factor de Productividad que es revisado cada tres (3) años.

El procedimiento para la revisión del Factor de Productividad fue iniciado mediante la Resolución N° 160-2012-CD/OSIPTEL, en cuyo Artículo 2° se dispuso que la estimación del Factor de Productividad se basará en los Principios Metodológicos Generales que serán aprobados por el OSIPTEL, previa consulta pública.

De acuerdo a lo previsto por la citada resolución, luego de efectuada la correspondiente consulta pública y con el sustento del Informe N° 624-GPRC/2012, se emitió la Resolución N° 195-2012-CD/OSIPTEL aprobando los Principios Metodológicos Generales sobre la base de los cuales se llevará a cabo la estimación del Factor de Productividad que se aplicará a partir del 01 de setiembre de 2013.

La empresa regulada interpone recurso administrativo de reconsideración ⁽¹⁾ contra dicha Resolución N° 195-2012-CD/OSIPTEL, planteando sus cuestionamientos a los

¹ Recibido en fecha 22 de enero de 2013.

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 3 de 21
	INFORME	

Principios Metodológicos Generales aprobados. El OSIPTEL, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2013-CD/OSIPTEL ⁽²⁾, se pronunció sobre cada uno de los cuestionamientos formulados por Telefónica y, declarando infundado el recurso ⁽³⁾, ratificó la citada Resolución en todo su contenido.

Las demás actuaciones efectuadas en el procedimiento regulatorio están reseñadas en forma detallada en los considerandos de la resolución impugnada.

Con base en el análisis correspondiente sustentado en el Informe N° 573-GPRC/2013, para lo cual se tomó en cuenta la información presentada por Telefónica, así como los comentarios recibidos –y habiéndose utilizado información de la economía en su conjunto- el OSIPTEL estableció el valor del correspondiente Factor de Productividad Trimestral en -0.01561, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 099-2013-CD/OSIPTEL publicada en el Diario Oficial El Peruano el 01 de agosto de 2013 y debidamente notificada a Telefónica el 30 de julio de 2013 mediante carta C.781-GCC/2013. El referido Factor de Productividad es aplicable dentro del Régimen de Fórmulas de Tarifas Tope estipulado en los Contratos de Concesión de los que es titular la empresa Telefónica, para las Canastas de Servicios C, D y E a partir del 01 de setiembre de 2001.

El 20 de agosto de 2013, Telefónica ha interpuesto recurso especial de reconsideración contra la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL.

El 17 de setiembre de 2013, Telefónica realizó una exposición ante el Consejo Directivo del OSIPTEL respecto de las pretensiones planteadas en su recurso.

Mediante Resolución N° 107-2013-CD/OSIPTEL ⁽⁴⁾, se desestimó la suspensión de efectos de la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL planteado por Telefónica en el recurso impugnativo referido en el párrafo previo; por lo que se ratificó la plena ejecutividad de la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL.

III. PROCEDENCIA DEL RECURSO

Mediante el recurso impugnativo que es objeto del presente pronunciamiento, Telefónica plantea una contradicción administrativa a la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL.

En cuanto a la procedencia del recurso interpuesto, debe precisarse que, conforme a los antecedentes previamente señalados, la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL

² Sustentada mediante el Informe N° 160-GPRC/2013.

³ Específicamente, se declaró infundado las pretensiones impugnatorias formuladas mediante el Escrito N° 1 presentado en fecha 22 de enero de 2013, e improcedente las pretensiones impugnatorias formuladas extemporáneamente mediante el Escrito N° 2, presentado por Telefónica en fecha 06 de marzo de 2013.

⁴ Sustentada mediante el Informe N° 642-GPRC/2013.

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 4 de 21
	INFORME	

que es impugnada por Telefónica, se deriva de sus Contratos de Concesión, en tanto en ellos se establece que el Régimen Tarifario de Fórmulas de Tarifas Tope será aplicable a los Servicios de Categoría I que presta dicha empresa, precisándose que el límite máximo para las Tarifas Tope de cada Canasta de Servicios estará sujeto al Factor de Productividad ⁽⁵⁾.

En este sentido, dicha resolución se aplica de manera determinada y exclusiva a Telefónica, para los Servicios de Categoría I señalados en sus Contratos de Concesión; toda vez que mediante esta resolución se establece el Factor de Productividad Trimestral aplicable dentro del Régimen Tarifario de Fórmula de Tarifas Tope, al cual está sujeta esta empresa.

Sobre la base de estas consideraciones, y de manera coherente con la normativa legal vigente que habilita el derecho de contradicción administrativa frente a las decisiones regulatorias del OSIPTEL que son aplicables en particular para una empresa determinada, resulta viable reconocer a Telefónica el derecho de contradecir la Resolución Nº 093-2013-CD/OSIPTEL en la vía administrativa, siendo de aplicación para tales efectos las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG) -Ley Nº 27444-.

IV. ANÁLISIS

4.1 Sobre el enfoque estándar de estimación del Factor de Productividad y el uso del IPM como índice de precios de los insumos de la economía

Al respecto, Telefónica hace referencia a un informe elaborado por el profesor David Sappington en el presente año ⁽⁶⁾, y en línea con el mismo señala que en la estimación del Factor de Productividad se debe cumplir lo que el autor denomina como el enfoque estándar de diferencial de productividad; enfoque que guardaría concordancia con el artículo de Bernstein y Sappington (1999) y los Principios Metodológicos Generales establecidos para la estimación del Factor de Productividad.

Bajo dicho enfoque, la estimación del Factor de Productividad se realiza a través de dos (2) diferencias en base a cuatro (4) términos:

$$X = (TFP - TFPe) + (W_e - W) \quad (1)$$

En ese contexto, Telefónica, siguiendo a Sappington (2013), resalta la existencia de una supuesta extrema dificultad para predecir las variables que determinan el Factor de Productividad por parte de los reguladores; lo cual generaría altos riesgos de error

⁵ Así está estipulado en el literal (a) de la Sección 9.02 y en el Numeral 2.0 de los Anexos de Régimen Tarifario de los Contratos de Concesión de Telefónica.

⁶ Informe elaborado por encargo de Telefónica y remitido al OSIPTEL en fecha 19 de julio de 2013 a través de la comunicación DR-107-C-976/RE-13; adjunto también al presente recurso impugnatorio. En adelante, se hará referencia al mencionado informe como Sappington (2013).

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 5 de 21
	INFORME	

en la estimación del referido factor, que a su vez afectaría la capacidad de la empresa regulada para obtener un retorno justo.

Adicionalmente, la empresa señala que en el modelo de estimación del Factor de Productividad utilizado por el OSIPTEL, se utiliza una aproximación indirecta de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía; según la siguiente ecuación:

$$\dot{W}_e = \dot{I}_e + T\dot{F}P_e \quad (2)$$

En ese sentido, al reemplazarse la ecuación (2) en (1), la expresión a través de la cual se estima el Factor de Productividad queda definida por:

$$X = T\dot{F}P + \dot{I}_e - \dot{W}$$

El resultado, entonces, es que el cálculo del Factor de Productividad se realiza a través de la estimación de tres (3) términos, distorsionándose la aplicación del enfoque estándar de diferencias el cual corresponde a cuatro (4) términos.

Sappington (2013) y Telefónica señalan que para aplicar la fórmula de tres (3) términos en el cálculo del Factor de Productividad, el OSIPTEL debería ser capaz de predecir con exactitud la tasa de crecimiento de la TFP de la empresa, así como la tasa de crecimiento de los precios de los insumos que utiliza.

Particularmente, Telefónica expresa que efectuar la estimación del Factor de Productividad de la manera planteada por el OSIPTEL, traslada una serie de riesgos financieros a la empresa en la medida que la estimación individual de las variables involucradas, por parte de los reguladores, es de suma complejidad; contexto que se generaría por la pérdida del control de los factores difíciles de pronosticar que otorga el denominado enfoque estándar de diferencial de productividad (correspondiente a cuatro (4) términos).

En virtud de lo expuesto, Telefónica resume que para calcular el Factor de Productividad se requiere de la estimación u obtención directa de las variables señaladas en el enfoque estándar, con la finalidad de realizar su aplicación manteniendo el criterio económico de la generación de incentivos a partir de la comparación con el resto de las empresas de la economía.

Específicamente, la empresa plantea que el OSIPTEL debe respetar la pertinencia de los cuatro (4) términos en la estimación del Factor de Productividad; y además, acorde con Sappington (2013), utilizar al Índice de Precios al Por Mayor (IPM) publicado por el INEI, como el indicador que mide directamente los precios de los insumos de la economía.

A partir de los argumentos expuestos por Telefónica, es importante señalar que la metodología de estimación del Factor de Productividad utilizada por el OSIPTEL es acorde con la formulación propuesta en el artículo de Bernstein y Sappington (1999) y en los Principios Metodológicos Generales; detallada a través de la ecuación (1). En

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 6 de 21
	INFORME	

efecto, se parte de dicha formulación, y luego se procede con la estimación individual de cada una de las variables involucradas, para finalmente obtener el valor de la variable X .

Bajo dicho contexto, Telefónica cuestiona que realizar la estimación de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía mediante la expresión especificada en la ecuación (2), sería discutible conforme a Sappington (2013) en la medida que la fórmula general se reduce a tres (3) términos; no obstante, la propia empresa reconoce que dicho proceder es concordante con su propuesta, y asimismo con los procedimientos de fijación y revisión del Factor de Productividad para los periodos 2001-2004 y 2004-2007. Literalmente, expresa lo siguiente:

“Finalmente, observamos que la decisión adoptada en este procedimiento por parte de OSIPTEL en la estimación de la variación de los precios de los insumos de la economía peruana es consistente con la propuesta de Telefónica y con los procedimientos de los Factores de Productividad 2001-2004 y 2004-2007. Este hecho refleja la consistencia en la que debe basarse cualquier correcta aplicación de una metodología de estimación.” [cfr. Pág. 8]

En consecuencia, de lo expresado por Telefónica se desprende que aun cuando cita al informe de Sappington (2013) y hace referencia a lo indicado por el autor respecto a la estimación de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía a través de la ecuación (2), su posición se mantiene acorde con la estimación efectuada por el OSIPTEL en este extremo.

Complementariamente, es importante señalar que la estimación efectuada por el OSIPTEL a través de la ecuación (2) no solo es respaldada por Telefónica y su consultor (Frontier Economics) en el procedimiento de revisión del Factor de Productividad aplicable para el periodo 2013-2016, sino también por el profesor Laurits R. Christensen, quien a través de su empresa consultora participo en la fijación del Factor de Productividad aplicable para el periodo 2001-2004 ⁽⁷⁾.

Asimismo, la aproximación de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía utilizada por el OSIPTEL mediante la ecuación (2), también ha sido utilizada por el profesor Jeffrey I. Bernstein en su artículo publicado en el Journal of Regulatory Economics en el año 2006 ⁽⁸⁾. Incluso, dicho trabajo realiza un ejercicio de estimación del Factor de Productividad aplicable a Telefónica en el caso peruano.

Cabe señalar que, en la elaboración del artículo referido en el párrafo previo, también participa el Sr. José María Rodríguez, actual consultor de Telefónica en representación de Frontier Economics para el procedimiento de revisión del Factor de Productividad aplicable para el periodo 2013-2016.

⁷ Aprobado mediante Resolución N° 038-2001-CD/OSIPTEL.

⁸ Ver Bernstein et. al. (2006), “X-Factor updating and total factor productivity growth: the case of peruvian telecommunications, 1996-2003”, Journal of Regulatory Economics, 30, pp. 316-342.

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 7 de 21
	INFORME	

Así pues, cabe notar que no solo existe consenso en el uso de la aproximación efectuada por el OSIPTEL a través de la ecuación (2), sino que ella es utilizada por el profesor Jeffrey I. Bernstein, quien es coautor del artículo que desarrolla el enfoque estándar de diferencial de productividad para la estimación del Factor X conjuntamente con el profesor David Sappington⁽⁹⁾. En consecuencia, el uso de la referida aproximación es adecuada en el marco del enfoque estándar señalado por Sappington (2013) para la estimación del Factor de Productividad.

De otro lado, cabe precisar que si bien Sappington (2013) expresa que el enfoque estándar para la estimación del Factor de Productividad requiere, más que la estimación individual de las variables que determinan la productividad y los precios de los insumos de Telefónica, la comprensión del contexto en el cual se desenvuelve la empresa regulada en comparación con otras empresas de la economía, sugiere que dicha concordancia puede llevarse a cabo utilizando una medida directa de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía.

Para tal efecto, propone como candidato de medida directa de dicha variable al incremento promedio anual de los precios mayoristas en el país. En específico, recomienda el uso del Índice de Precios al Por Mayor (IPM) elaborado por el INEI.

En ese sentido, corresponde señalar que el IPM publicado por el INEI no representa un indicador oficial ni aproximado de los precios de los insumos de la economía. El IPM es un índice de precios de un conjunto de bienes que se transan en el canal de comercialización mayorista, incorporando en su composición bienes de demanda intermedia, bienes de consumo final y bienes de capital, nacionales e importados, de acuerdo a los sectores agropecuario, pesca y manufactura.

De esta manera, conforme a lo señalado por el INEI⁽¹⁰⁾, el IPM ha servido como deflactor de las Cuentas Nacionales, para referirlas a precios constantes; como indicador de la evolución coyuntural de los precios; y como factor de ajuste en contratos de compra o venta de bienes. En consecuencia, no se admite necesariamente como un indicador razonable del nivel de precios de los insumos de la economía, el cual también debe tomar en consideración la evolución de los precios correspondientes al factor trabajo.

Asimismo, cabe señalar que ni Telefónica ni Sappington (2013) sustentan la superioridad del uso del IPM frente a estimaciones de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía que se realizan a través de la suma de la tasa de crecimiento de la PTF de la economía más un índice general de precios como el IPC o el Deflactor del PBI.

Por consiguiente, el OSIPTEL ratifica su decisión en realizar la estimación de la tasa de crecimiento de los precios de los insumos de la economía a través de la ecuación

⁹ Ver Bernstein y Sappington (1999), "Setting the X Factor in Price Cap Regulations Plans", The Journal of Regulatory Economics, 16(1), pp. 5-25.

¹⁰ Ver INEI, "Metodología del Índice de Precios al por Mayor", disponible en el siguiente link: <http://www.inei.gob.pe/web/Metodologias/Attach/6604.pdf>

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 8 de 21
	INFORME	

(2), teniendo en consideración que ello es acorde con la posición actual de Telefónica, los procedimientos de fijación y revisión del Factor de Productividad para los períodos 2001-2004 y 2004-2007, y el artículo elaborado por Bernstein et. al. (2006).

4.2 Sobre la inclusión de los servicios de Internet y TV paga

En este extremo de su recurso, Telefónica redunda en los mismos argumentos que planteó en sus comentarios al Proyecto del Factor de Productividad, los cuales han sido debidamente analizados y han quedado desestimados por el OSIPTEL al momento de emitir la resolución impugnada; por lo que, en este punto, se ratifica y se hace expresa remisión a los fundamentos expuestos en las páginas 12 al 18 del correspondiente Informe Sustentatorio Nº 573-GPRC/2013, siendo conveniente enfatizar lo siguiente:

- Que, tal como se ha evidenciado en el Laudo Arbitral del año 2004 (que se pronunció sobre el Factor X del periodo 2001-2004), la propia Telefónica ha reconocido y el Tribunal Arbitral ha coincidido en que, si la empresa no provee la información suficiente que permita la adecuada exclusión de los servicios regulados, entonces se justifica plenamente –“forzosamente”- que el OSIPTEL tome en cuenta la información de servicios no regulados para calcular el Factor de Productividad.
- En el mismo sentido, el Laudo Arbitral del año 2003 (que se pronunció sobre los cargos de interconexión tope del 2001), reconoce que, en el contexto del *‘juego conflictivo de información asimétrica’* en el que se ven involucrados la empresa regulada y el regulador, cuando aquella no presenta la información necesaria en cada caso, el OSIPTEL queda plenamente legitimado –según el Laudo, incluso “obligado”- a adoptar las estrategias que considere pertinentes, dentro del marco normativo aplicable (cfr. págs. 62 al 65 del citado Laudo).

Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el presente procedimiento, pues, como se demostró en el Informe Sustentatorio Nº 573-GPRC/2013 antes citado, Telefónica no ha entregado al OSIPTEL la información suficiente para separar en forma adecuada los inputs de producción de los servicios no regulados que comparten costos con los servicios regulados –servicios móviles, servicio de Internet ADSL y servicio de TV por cable- lo cual obliga a este organismo a medir también la productividad de estos servicios.

Frente a ello, la empresa sólo puede discutir la pertinencia de los indicadores de producción a utilizarse para dicha medición, tal como lo ha hecho en su demanda arbitral contra el Factor X del periodo 2001-2004 ⁽¹¹⁾ y en sus

¹¹ El correspondiente Laudo Arbitral del año 2004 transcribe literalmente el contenido de la demanda arbitral de Telefónica, en los siguiente términos (subrayado agregado):

“(...) TELEFÓNICA sostiene como tercer motivo de su Primera Pretensión Principal, que OSIPTEL debió haber utilizado la información sobre el número de líneas que TELEFÓNICA

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 9 de 21
	INFORME	

recursos administrativos interpuestos en anteriores Procedimientos de Revisión del Factor de Productividad.

- Debe recordarse además que, conforme a lo pactado por Telefónica con el Estado Peruano en sus Contratos de Concesión, esta empresa tiene expresamente estipulada la obligación de proporcionar al OSIPTEL toda la información necesaria para la Revisión del Factor de Productividad, por lo que la falta de información suficiente para separar las inputs de producción de los servicios no regulados constituye una situación estrictamente imputable a la empresa regulada.
- En consistencia con dichos antecedentes, debe enfatizarse también que, tal como lo reconoce Telefónica en la pág. 20 de su recurso, los Lineamientos de Política aprobados por Decreto Supremo N° 003-2007-MTC han precisado expresamente la facultad del OSIPTEL para incluir servicios no regulados en la medición del Factor de Productividad, cuando este organismo determine que ello resulte “necesario”:

“Artículo 4.- Tarifas

(...)

9. Para la fijación del factor de productividad en el marco de la aplicación de los regímenes de precios tope se aplicarán los siguientes criterios:

(...)

f) En caso que resulte necesario medir la productividad de servicios ajenos a los servicios objeto de regulación se utilizarán los indicadores de producción que mejor reflejen el crecimiento de los ingresos de dichos servicios. (...)”

Por tanto, se ratifica que la actuación del OSIPTEL en este tema está plenamente amparada por el marco normativo contractual y legal vigente, por lo que los cuestionamientos planteados por Telefónica en este extremo resultan insostenibles y deben ser desestimados.

4.3 Sobre el ajuste del stock de capital de Telefónica a partir del año 2005

En el presente recurso impugnatorio, Telefónica reproduce los argumentos formulados en sus comentarios al Proyecto del Factor de Productividad. En ese sentido, resalta su comentario sobre la necesidad de ajustar toda la serie del valor del stock de capital de la empresa a partir del año 2005, puesto que no hacerlo de dicha forma generaría un sesgo para los años posteriores hasta el 2012.

entregó al regulador el 15 de junio de 2001 como *medida de productividad de los servicios de telefonía móvil* que TELEFÓNICA prestaba hasta el año 2000, *toda vez que si ello no se hacía, se estaría distorsionando de modo irracional y desproporcionado el cálculo del factor de productividad.*”

(...) lo que TELEFÓNICA proponía era emplear distintos indicadores físicos de producción *para poder medir con precisión los ingresos correspondientes a los servicios móviles.*”

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 10 de 21
	INFORME	

De esta manera, menciona que es necesaria la revalorización del stock de capital a partir del IPM para el periodo 2005-2012, y no sólo para el año 2005, a fin de mantener consistencia en las comparaciones interanuales del stock de capital. Adicionalmente, precisa que sus comentarios formulados en este extremo no han sido sujeto de pronunciamiento por parte del OSIPTEL.

Al respecto, corresponde indicar que la Matriz de Comentarios de la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL incorpora un recuadro específico denominado “Ajuste del stock de capital de Telefónica para el año 2005” en el cual se desarrolla adecuadamente el pronunciamiento del OSIPTEL sobre la totalidad de los comentarios remitidos por la empresa en función a dicho tema.

En efecto, respecto al sesgo al que hace alusión la empresa regulada, en la Matriz de Comentarios referida ha sido precisado lo siguiente:

“(...)el supuesto sesgo señalado en los comentarios de la empresa y su consultor no puede entrar a lugar cuando el valor contable de los activos representa el valor del insumo en el periodo corriente. Por lo tanto, una vez recogido el valor contable de los activos netos únicamente sería necesario deflactarlo por un índice de precios adecuado – como el considerado por el OSIPTEL– para estimar la cantidad del stock de capital.

En ese sentido, la necesidad de llevar a cabo el ajuste efectuado en el año 2005 (mediante la construcción del año proforma 2005OS) responde únicamente a que el cambio de metodología en la contabilidad de la empresa puede conllevar el riesgo de efectuar comparaciones no homogéneas entre los años 2004 y 2005.”

En consecuencia, ha quedado establecido por parte de este organismo que tal argumento no puede tener sustento cuando el valor contable de los activos fijos – registrados en los estados financieros de la empresa– representa el valor del insumo capital en el periodo corriente. Es decir, la determinación de la serie del valor del stock de capital, para efectos de la estimación del Factor de Productividad, se basa en la información obtenida a partir de los estados financieros de la empresa y no requeriría algún ajuste adicional salvo aquel que permita una comparación interanual homogénea.

Ello es lo que se realiza para el año 2005. Hasta el año 2004, conforme a las normas contables aplicables, la revalorización efectuada a través del IPM permitía una comparación apropiada de la cantidad de stock de capital para periodo que culmina en el año 2004, no obstante, la suspensión de dicha metodología de revalorización implicaba la necesidad de elaborar información proforma que permitiera una comparación adecuada entre los años 2004 y 2005.

En virtud de ello, no puede sugerirse la actualización o ajuste de toda la serie a partir del año 2005, puesto que para la estimación de la cantidad de stock de capital, el valor contable de los activos es su valor de mercado, en ese línea, y en la medida que para el periodo 2005-2012 el registro de la información contable de los activos de la empresa se rige por una misma metodología, no resulta a lugar efectuar ajustes adicionales, sino aproximar directamente la cantidad de stock de capital mediante la deflatación correspondiente.

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 11 de 21
	INFORME	

Realizar la propuesta de la empresa no sería consistente con el tratamiento que se realiza a los casos como fusiones o escisiones donde la construcción de información proforma solo corresponde al periodo de reorganización de la empresa, y no requiere la creación de una serie de estados financieros proforma paralelos durante todo el periodo subsiguiente.

En consecuencia, este organismo ratifica su decisión en cuanto a efectuar el ajuste en el stock de capital únicamente para el año 2005, que permite una comparación interanual homogénea con el año 2004, y no para los años posteriores a este.

4.4 Sobre la estimación de la Productividad Total de Factores de la economía

La empresa regulada sostiene que los cambios efectuados en la estimación de la tasa de crecimiento de la Productividad Total de Factores (TFP, por sus siglas en inglés) de la economía resultan en un valor que difiere de la estimación efectuada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Asimismo, señala que el OSIPTEL no habría emitido pronunciamiento respecto a la necesidad de efectuar el cálculo de la TFP de la economía peruana a partir de la medición de los insumos efectivamente utilizados en la producción.

Sobre el particular, corresponde señalar que el OSIPTEL actualizó su estimación para la tasa de crecimiento de la TFP de la economía a 1.01%, en ese sentido, se acerca a la estimación efectuada por BCRP y además mantiene la consistencia metodológica requerida en los Lineamientos del MTC ⁽¹²⁾ respecto a la medición de la productividad de la empresa regulada y de la economía.

En ese sentido, el nuevo valor calculado por el OSIPTEL resulta pertinente para efectos de la estimación del Factor de Productividad y guarda relación con el valor estimado por el ente emisor.

No obstante, cabe mencionar que el OSIPTEL sí ha emitido pronunciamiento en la respectiva Matriz de Comentarios de la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL, sobre la necesidad de ajustar el grado de utilización de los factores de producción. En particular, conforme a lo indicado en el recuadro “Productividad Total de Factores de la Economía”, en la Matriz de Comentarios se señala lo siguiente:

“(…) las mejores prácticas internacionales aconsejan no realizar ningún ajuste del capital por su grado de utilización tal como la OECD (2002) señala:

‘A practical problem in multifactor productivity studies is that the rates of utilisation of capital and labour vary over the production cycle. The rate of utilisation of capacity of a firm will vary over time because of changes in demand conditions, seasonal variations, interruptions in the supply of intermediate products or a breakdown of machinery. All these factors will lead to

¹² “Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú”, incorporados al D.S. N° 020-98-MTC, mediante el D.S. N° 003-2007-MTC.

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 12 de 21
	INFORME	

variations in the flow of capital services drawn from a stock of assets. There have been several attempts to deal with this problem, but a generally accepted solution has yet to crystallise. In practice, statistical offices make no attempt to adjust their capital input measures for changes in the rate of capital utilisation.”

De esta manera, queda claro que este organismo recoge las mejores prácticas internacionales a fin de efectuar la estimación de la TFP de la economía, guardando la consistencia metodológica requerida para la estimación del Factor de Productividad.

Por consiguiente, el OSIPTEL ratifica su decisión adoptada y mantiene la estimación efectuada respecto a la tasa de crecimiento de la TFP de la economía en 1.01%.

4.5 Sobre la estimación de la tasa de depreciación de los activos de Telefónica

En cuanto este aspecto, Telefónica reproduce los argumentos formulados en sus comentarios al Proyecto del Factor de Productividad. En esa línea, nuevamente expresa que el uso de una tasa de depreciación constante sobre el valor neto de los activos genera resultados poco plausibles, en la medida que conducen a la generación de un diferencial excesivo entre la variación de los precios Telefónica y los precios de los insumos de la economía.

Así pues, la empresa manifiesta que efectuar una evaluación del sentido económico del valor resultante con lo que se encuentra en la realidad, no implica estimar una variable o indicador con algún objetivo específico, sino que muestra una validación a las estimaciones realizadas.

Por otra parte, añade que la depreciación económica calculada por el OSIPTEL no es una buena aproximación de la conceptualización de la misma, en la medida que su estimación es compleja, y se basan sobre supuestos y predicciones sobre variables como la evolución de los precios de los activos y el producto generado, además de los cambios en los costos operativos y grados de utilización de los mismos. Asimismo, cuestiona la validez del artículo de Hulten y Wykof (1981) como sustento del uso de la tasa de depreciación constante como depreciación económica.

Al respecto, tal y como ha sido señalado en la Matriz de Comentarios de la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL, la empresa afirma que la utilización de una tasa de depreciación constante para el periodo de información relevante en el cálculo del Factor de Productividad derivaría en resultados poco plausibles para el referido diferencial de la variación de los precios de insumos, por lo que la estimación de la tasa de depreciación efectuada por el OSIPTEL no puede resultar adecuada para el cálculo del Factor de Productividad.

En ese sentido, corresponde señalar que este argumento no puede considerarse válido para sostener la posición de la empresa en la medida que la metodología de estimación de la tasa de depreciación de los activos de la empresa no puede orientarse en función a un resultado específico para otras variables que intervienen en el proceso de cálculo del Factor de Productividad. Establecer una dependencia de

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 13 de 21
	INFORME	

esta naturaleza implicaría vulnerar la transparencia y confiabilidad del procedimiento regulatorio, introduciendo sesgos en una medición que debe efectuarse conforme al marco normativo vigente y a las mejores prácticas.

De esta manera, no debe perderse de vista que la consideración del diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y la economía, como componente de estimación del Factor de Productividad, aparece en el desarrollo efectuado por Bernstein y Sappington (1999), a fin de comparar el desempeño de la empresa regulada con el resto de empresas de la economía.

En ese sentido, es claro que la empresa regulada, como parte del sector telecomunicaciones, posee una estructura de costos distinta a las demás empresas de la economía, más aún cuando estas últimas pertenecen a otros sectores o industrias. Los factores de producción que son intensivos en un determinado proceso productivo pueden variar según el sector al cual pertenecen.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que una empresa del sector Telecomunicaciones, como la empresa regulada, posee una estructura de costos en la cual los activos relacionados a la infraestructura de la red desplegada son de significativa importancia. Ello, aunado al alto dinamismo tecnológico que presenta este sector, cuyas innovaciones se realizan tanto por el lado de los bienes finales que produce, como por el lado de los insumos que utiliza, permite esperar que la tasa de crecimiento en el precio de los insumos de la empresa regulada sea menor a la de las demás empresas de la economía en general.

En virtud de la intuición económica descrita, por tanto, no podría asegurarse a priori un umbral específico para el diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y de la economía, por lo que su resultado depende directamente de la medición empírica que se realice.

En efecto, un ejemplo de ello es el trabajo efectuado por Bernstein et. al. (2006) –el cual incorpora como autor al Sr. Jose María Rodríguez, actual consultor de Telefónica, representante de Frontier Economics–, publicado en el Journal of Regulatory Economics, en el cual se realiza un ejercicio para la estimación del Factor de Productividad de Telefónica, considerando la información disponible para los años 1996-2003. En dicho trabajo, los autores obtienen un diferencial entre la variación de los precios de los insumos de la empresa y la economía en el orden del 2.9% –muy superior al valor obtenido en el presente procedimiento regulatorio–, sin cuestionar que dicho valor sea poco realista o inconsistente con la teoría económica o la realidad.

Por otra parte, debe recordarse que la tasa de depreciación es necesaria para poder obtener una estimación del precio de renta del capital de la empresa, lo cual se logra a través de la expresión sugerida por Christensen y Jorgenson (1969). En ese sentido, los autores señalan:

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 14 de 21
	INFORME	

“We assume that economic depreciation can be approximated by the double declining balance method; the appropriate rate of replacement for each capital is $u_i = 2 / n_i$, where n_i is the mean service life(...)”

Por tanto, la variable relevante para el análisis a efectuar es la tasa de depreciación económica y no la tasa de depreciación contable –nótese además el uso del método del doble saldo decreciente para aproximar dicha tasa de depreciación–. Para tal efecto, el regulador utiliza la información contable de la depreciación de los activos fijos de la empresa, pero con el fin de aproximar la referida tasa de depreciación económica; teniendo en cuenta que dicha tasa no está sujeta a ningún subíndice “ t ” de tiempo, según el desarrollo efectuado por los autores.

Así pues, de acuerdo a la literatura especializada, el principal trabajo empírico tomado como referencia para estimar la tasa de depreciación económica es el realizado por Hulten y Wykoff (1981) en su artículo “The Measurement of Economic Depreciation”.

En dicho documento, los autores utilizan información del mercado de activos usados y luego de realizar un ajuste para evitar el sesgo por utilizar una muestra censurada concluyen que la mejor aproximación del perfil edad-precio de los activos se logra con una forma funcional geométrica, lo que significa que la tasa de depreciación económica de cada clase de activos es constante a lo largo del tiempo.

Es por esta razón que el regulador utiliza el promedio ponderado de las tasas anuales de depreciación estimadas para cada tipo de activo a partir de la información contable del gasto en depreciación. Además, este tratamiento de la tasa de depreciación para la empresa es consistente con la metodología aplicada en las estimaciones realizadas para la economía.

Asimismo, si bien el OSIPTTEL ha determinado una tasa promedio ponderada y constante de depreciación aplicable al valor promedio de los activos fijos netos para cada año, en la medida en que dicha tasa se aplica sobre el valor promedio de los activos fijos netos, la depreciación económica determinada por el OSIPTTEL no es constante, sino variable según el período de análisis.

No obstante, Telefónica señala que, dada la definición de la depreciación económica como el cambio en el valor económico de un activo durante una año, el cálculo de la referida depreciación es complejo y requeriría realizar una serie de supuestos y predicciones sobre variables tales como la evolución en el precio de los activos y en los del producto generado, cambios en los costos operativos y el grado de utilización de los mismos.

Específicamente, señala que el perfil de depreciación utilizado, con más depreciación al principio al principio del período, generaría unos costos unitarios demasiado elevados en los años de poca producción, lo cual no sería consistente con la evolución creciente del producto total de la empresa, que a entender de la empresa, debería sugerir una depreciación económica creciente.

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 15 de 21
	INFORME	

Sobre estos puntos, debe indicarse que el tratamiento de la tasa de depreciación de los activos de la empresa efectuado por el OSIPTEL, se realiza en concordancia con lo sugerido por la literatura económica, en particular a través del trabajo de Hulten y Wykoff, y como tal responde a la búsqueda de la aproximación más adecuada de la depreciación económica.

El perfil de depreciación obtenido con una metodología que determina una tasa de depreciación constante, mantiene la consistencia de niveles de depreciación crecientes para los primeros años de producción en las cuales las tasas de crecimiento del producto son mayores. Asimismo, en relación a la evolución decreciente de los precios del producto, la discusión establecida está directamente relacionada al ritmo bajo el cual deberían reducirse los niveles de depreciación. Es decir, se evidencia la lógica sugerida por la empresa, no obstante se cuestiona a qué velocidad debe darse el comportamiento.

Asimismo, es oportuno mencionar que la metodología que utiliza Telefónica, al considerar la depreciación contable y el método de depreciación en línea recta, es inconsistente con el objetivo de estimar la tasa de depreciación económica. Ningún método de aproximación de la tasa de depreciación económica utiliza el método de depreciación en línea recta.

En consecuencia, como también ha sido evaluado en el proceso de revisión del Factor de Productividad para el período 2010-2013, la metodología planteada por el OSIPTEL no solo resulta razonable en la medida que se basa en una estimación de la depreciación económica, sino que asegura la recuperación de la inversión realizada por la empresa regulada.

Por su parte, si bien los comentarios de Telefónica precisan que el artículo de Hulten y Wykof (1981) posee críticas, la referencia a la que hacen mención (Hardin et al., 1999) también precisa que la mayoría de trabajos empíricos sobre la depreciación económica han sido llevados a cabo por dichos autores.

Por consiguiente, no puede descartarse la metodología implementada por el OSIPTEL, basada en la principal literatura económica empírica sobre la depreciación económica, a favor de los argumentos propuestos por Telefónica, en tanto esta última no considera una aproximación de la depreciación económica, la cual es la variable requerida para el uso de la expresión de Christensen y Jorgenson (1969).

En virtud de lo expuesto, el OSIPTEL ratifica su decisión adoptada y mantiene la estimación de una tasa constante para la depreciación de los activos fijos de la empresa.

4.6 Sobre el cálculo de la tasa de impuesto a la renta

En este extremo, Telefónica reproduce los argumentos formulados en sus comentarios al Proyecto del Factor de Productividad. De esta manera, sostiene que la

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 16 de 21
	INFORME	

tasa de impuesto que se debe emplear debe ser determinada en función a la renta o utilidad de la empresa.

Sobre el particular, tal y como ha sido precisado en la Matriz de Comentarios de la Resolución N° 099-2013-CD/OSIPTEL, Telefónica se equivoca al señalar que la tasa efectiva de impuesto a la renta debe ser igual a 37% porque dicho valor estaría contabilizando doblemente la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa. Como se sabe, el cálculo del gasto de personal de la empresa incluye la totalidad del monto por participación de los trabajadores (esto es, 10% de la utilidad antes de impuestos) por lo que considerarlo nuevamente como parte del precio de renta del capital antes de impuestos llevaría a sobreestimar el ingreso de la empresa regulada¹³.

Por otro lado, llama la atención que la empresa regulada requiera una tasa efectiva y constante de impuesto a la renta de 37% cuando la misma Telefónica reconoce en sus estados financieros auditados no solo que la tasa efectiva de impuesto a la renta es totalmente distinta a la tasa de impuesto tributaria (30%) sino también que la tasa efectiva varía en el tiempo. En sus estados financieros auditados la empresa considera correctamente una tasa tributaria de impuesto a la renta de 30% y no de 37%.

Así por ejemplo, de acuerdo a los estados financieros auditados de TELEFÓNICA del año 2006 se tiene que el monto a pagar por impuesto a la renta según la tasa tributaria (30%) es de S/. 102,982 miles de Nuevos Soles. Sin embargo, en los mismos estados financieros se señala que el gasto por impuesto a la renta de la compañía según la tasa efectiva del impuesto a la renta es de S/. 167,244 miles de Nuevos Soles, monto que representa una tasa efectiva de 48.7%.

La diferencia entre la tasa contable y tributaria de impuesto a la renta se explica por adiciones, deducciones y pérdidas de ejercicios anteriores que tienen impacto tributario, como por ejemplo los gastos financieros no deducibles del impuesto a la renta que incrementan el monto a pagar por este concepto.

Claramente, esta diferencia entre la tasa efectiva y tributaria de impuesto a la renta se mantendrá aun cuando la información utilizada para el cálculo del Factor de Productividad pertenece a Telefónica y sus subsidiarias.

Asimismo, tanto en el proceso de revisión anterior del Factor de Productividad como en el presente, la empresa consultora contratada por Telefónica comparte la opinión de que la tasa de impuestos debería calcularse sobre la base de los impuestos efectivamente pagados por la empresa y no mediante una tasa constante del 37%.

En efecto, en el proceso de revisión anterior, el consultor de Telefónica utilizó en su propuesta una tasa de impuestos variable en cada año del periodo de información considerado: 1995-2009. Por su parte, en el actual proceso de revisión, dicho consultor modifica su metodología considerando en cada año una tasa de impuestos

¹³ Debe tenerse en cuenta que los ingresos totales tienen que ser iguales a los costos totales.

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 17 de 21
	INFORME	

promedio obtenida en base a los impuestos efectivamente pagados por la empresa durante el periodo 1995-2012. Es decir, distinta a la tasa del 37% sugerida por Telefónica.

No obstante, cabe mencionar que en este último caso, el consultor de Telefónica justifica el cambio en su metodología con el fin de reducir el diferencial en el precio de los insumos entre la economía y la empresa. Es decir, una modificación intencional cuyo objetivo es afectar el valor de los componentes considerados en el cálculo del Factor de Productividad. Por lo que, como ha sido mencionado anteriormente, argumentos de esta naturaleza no pueden considerarse como válidos en tanto afectan la transparencia y confiabilidad del procedimiento regulatorio.

Pese a la diferencia metodológica planteada por Telefónica, es muy importante dejar en claro que el OSIPTEL considera el total del monto pagado por la empresa y sus subsidiarias por concepto de impuesto a la renta al realizar la estimación del Factor de Productividad. Por ejemplo, el regulador toma como monto de pago por impuesto a la renta para el año 2006 el valor de S/. 183,834 miles de Nuevos Soles, conforme a los estados financieros auditados de TELEFÓNICA y subsidiarias de dicho año, lo que representa una tasa efectiva de impuesto a la renta para TELEFÓNICA y sus subsidiarias de 43.01%, de acuerdo a la información de sus estados financieros. Nótese nuevamente como esta tasa puede variar y ser distinta al 37% sugerido por Telefónica.

Cabe señalar que en el cálculo del precio de renta antes de impuestos del capital, la fórmula de Christensen y Jorgenson utilizada en los procesos de revisión del Factor de Productividad para dicho fin siempre ha calculado la tasa de impuesto efectiva como la fracción entre el monto de impuesto a la renta efectivamente pagado por Telefónica y el costo económico total del capital. El costo económico total del capital se estima como la suma del precio de renta del capital después de impuestos y el pago realizado por impuesto a la renta. Dada la manera de construir esta variable, es claro que la tasa de impuestos efectiva cambiará a lo largo del tiempo pues tanto el monto pagado por impuesto a la renta como el costo económico total del capital varían de año a año, dependiendo de los resultados obtenidos por la empresa.

Adicionalmente, es importante recordar que la estimación del Factor de Productividad realizada en el año 2001 por Christensen Associates utiliza como tasa efectiva de impuesto al monto pagado por Telefónica por concepto de impuesto a la renta sobre el costo económico total del capital, tal como se muestra a continuación:

Impuesto a la Renta utilizada por Christensen Associates 2001

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto a la renta		265,161	373,707	428,679	295,692	307,914	326,388

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costo del Capital		548,237	910,624	1,366,164	1,460,866	2,260,346	1,684,292
Tasa Impuesto estimada		48.37%	41.04%	31.38%	20.24%	13.62%	19.38%

Fuente: Christensen Associates (2001)

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 18 de 21
	INFORME	

En dicho contexto, el regulador considera al costo económico total del capital como el denominador pertinente para calcular la tasa efectiva de impuesto a la renta.

En consecuencia, el OSIPTEL ratifica su decisión adoptada y mantiene la estimación de una tasa de impuestos efectiva variable que toma como referencia al costo económico del capital de la empresa.

4.7 Sobre el equilibrio económico-financiero del contrato de concesión de Telefónica

En este extremo de su recurso, Telefónica redunda en los mismos argumentos que planteó en sus comentarios al Proyecto del Factor de Productividad, los cuales han sido debidamente analizados y han quedado desestimados por el OSIPTEL al momento de emitir la resolución impugnada; por lo que, en este punto, se ratifica y se hace expresa remisión a los fundamentos expuestos en las páginas 2 al 4 del correspondiente Informe Sustentatorio Nº 573-GPRC/2013, siendo conveniente enfatizar lo siguiente:

- En primer término, cabe resaltar el hecho de que la propia empresa evidencia la relatividad de sus cuestionamientos en cuanto a este punto, pues reiteradamente precisa en su recurso que, según sus particulares estimaciones, supuestamente el Factor de Productividad fijado por el OSIPTEL “**podría**” afectar el Equilibrio Económico Financiero de la empresa.

Por tanto, en este contexto de incertidumbre y relatividad, y dado que la decisión que emite el OSIPTEL en este procedimiento involucra el interés público (tal como lo reconoce la empresa en la pág. 24 de su recurso) no resulta exigible, ni sería legalmente sustentable, que el OSIPTEL se aparte del cumplimiento estricto de la metodología establecida para la determinación del Factor de Productividad sólo para evitar la supuesta afectación de una pretendida garantía de equilibrio económico ⁽¹⁴⁾, siendo que, como se ha demostrado en el Informe Sustentatorio Nº 573-GPRC/2013 antes citado, tal garantía no encuentra ningún amparo expreso en los Contratos de Concesión ni en la normativa vigente aplicable, dado que **en este caso se trata de la debida ejecución del régimen tarifario de Price Cap’s, el cual ha sido expresamente pactado por Telefónica con el Estado Peruano para la regulación de los Servicios de Categoría I que presta dicha empresa.**

¹⁴ Más aún cuando la propia empresa afirma que la supuesta afectación de su EEF se explicaría por el aumento de los costos en la prestación de servicios ajenos a los servicios objeto de regulación (cfr. pág. 31 del Informe de Frontier “Impacto del factor de productividad sobre el equilibrio económico y financiero de TdP” que forma parte de los comentarios de Telefónica al Proyecto del Factor) (subrayado agregado):

*“(…) **el crecimiento de costes previsto viene motivado por el aumento del output de TdP asociado a la prestación de servicios de Internet, datos y tecnologías de la información** (…).”*

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 19 de 21
	INFORME	

- Debe advertirse además que, según lo expuesto por la propia Telefónica, la supuesta afectación del EEF se produciría incluso si el OSIPTEL estableciera el Factor de Productividad en un nivel idéntico al propuesto por dicha empresa consultora: 3.2% (cfr. pág. 31 del Informe de Frontier, antes citado):

“(...) se ha llevado a cabo una estimación de los ingresos y costes operativos de TdP en el período 2013-2016 considerando un factor de productividad de 3.2% (...). Bajo diferentes medidas de rentabilidad, las proyecciones indican una pérdida de rentabilidad significativa de TdP en el período 2013-2016 tanto en términos absolutos como relativos (medida como beneficio sobre ventas o sobre capital empleado).”

Sobre la base de esta afirmación de la propia empresa, debe entenderse entonces que el cuestionamiento planteado en este extremo de su recurso no se sustenta en un supuesto cálculo incorrecto del Factor por parte del OSIPTEL, sino que implica un cuestionamiento directo a la aplicación misma del régimen tarifario estipulado en sus Contratos de Concesión, lo cual, como es evidente, no puede ser discutido en el presente procedimiento.

- En definitiva entonces, Telefónica debe respetar y acatar plenamente el Régimen Tarifario de Price Cap que tiene pactado con el Estado Peruano en sus Contratos de Concesión, y debe asumir la principal implicancia de su aplicación y vigencia, pues **este tipo de regulación tiene como consecuencia principal y característica esencial que las tarifas quedan disociadas de los costos.**

En efecto, bajo este mecanismo regulatorio, el riesgo del negocio es asumido íntegramente por la empresa y, por tanto, la variación o eventuales shocks en los precios de los insumos requeridos para la prestación del servicio regulado deben ser asumidos por la empresa regulada, la cual no puede trasladarlos directamente a las tarifas, como sí ocurre en un esquema de tasa de retorno.

Del mismo modo, todas aquellas reducciones o ahorros en los precios de los insumos que generen mayores ingresos para la empresa, serán también asumidos por ella, sin que el Estado pueda exigirle -dentro del correspondiente periodo de rezago regulatorio- que tales ganancias extraordinarias sean trasladadas a los usuarios, aun cuando se generen en hechos imprevistos o absolutamente exógenos al desempeño de la propia empresa.

Así, sobre la base de dicha característica esencial, en el esquema de Price Cap al Estado no le interesa –o no le debería interesar- que la empresa reciba ingresos que cubran sus costos reales, o reciba ingresos que excedan significativamente de tales costos, pues tampoco le interesa –dentro del periodo de rezago regulatorio- si los eventuales incrementos o reducciones de costos se derivan por las ineficiencias o eficiencias de la empresa o por situaciones que no tengan nada que ver con su desempeño empresarial.

Por ello, sobre la base de una revisión de la amplia y uniforme literatura económica desarrollada sobre este tema por reconocidos especialistas

	DOCUMENTO	Nº 720-GPRC/2013 Página 20 de 21
	INFORME	

internacionales, SOTO ⁽¹⁵⁾ señala que, dado que en el price cap, la empresa asume el riesgo de los aumentos de costos de sus insumos, debe entenderse que *“Si los mismos son de tal magnitud que la empresa operaría a pérdida con las tarifas establecidas por el sistema, el Estado no tiene obligación alguna de otorgar un subsidio para compensar dicha pérdida”*, y luego el autor enfatiza que:

“Parte del esquema es precisamente que la empresa lo acepta porque puede ganar más que en un esquema de tasa de retorno, pero ello conlleva un riesgo. Puede perder sin que el Estado compense la pérdida, a pesar de haberse producido por situaciones ajenas al comportamiento de la empresa. Nos encontramos alejados por tanto, si se trata de un contrato de concesión, de la existencia de un desequilibrio en la ecuación económico financiera del contrato, pues las mismas condiciones del contrato –el sistema price cap puro- asumen que el riesgo ante estas situaciones lo soporta la empresa.”

- En relación con lo señalado, debe resaltarse que, tal como quedó enfatizado en el Laudo Arbitral del año 2004, tanto Telefónica como el Estado tenían pleno conocimiento de dichas implicancias del régimen tarifario de Price Cap que pactaron:

“(…) este Tribunal Arbitral entiende que al momento en que las partes suscribieron los CONTRATOS DE CONCESIÓN, pactaron expresamente el concepto de ‘Factor de productividad’ o ‘Factor X’, ya que sobre él existía y existe un marco de certeza a nivel internacional.”

“(…) Este Tribunal Arbitral entiende que (...) si bien no existe una definición contractual expresa, el esquema de fórmulas de tarifas tope no constituye una invención de nuestro regulador. De tal suerte que, como ha indicado TELEFÓNICA, “aunque las partes no dijeron nada de modo expreso, era patente la voluntad común de someterse a los dictados de esa experiencia internacional y, en particular, a los postulados de la doctrina regulatoria correspondiente.”

En concordancia con dicha premisa, y ratificando el entendimiento de que las tarifas de los Servicios de Categoría I, al ser sometidas al mecanismo de Price Cap, quedaban disociadas de sus costos de prestación, las únicas situaciones específicas en que los Contratos de Concesión de Telefónica han estipulado garantías de reconocimiento de costos y rentabilidad a la empresa –que implica la realización de los correspondientes estudios técnicos y económicos de costos-, son taxativamente las siguientes:

- (i) En los casos de reembolso de costos directos incurridos en casos de emergencia (**Sección 8.04**);
- (ii) En la revisión de las tarifas tope de rebalanceo, que estuvo prevista como eventualidad aplicable únicamente en el año 1997-al final del tercer año del periodo de concurrencia limitada- (literal (b) de la **Sección 9.04**);

¹⁵ SOTO CARRILLO, Gerardo. “Regulación por Precios Tope”, En: “Revista de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú”, Vol. 32, N°. 63, pág. 97. Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2009.

	DOCUMENTO	N° 720-GPRC/2013 Página 21 de 21
	INFORME	

- (iii) En la regulación de tarifas máximas fijas aplicables a Servicios de Categoría II (**Sección 9.05**); y,
- (iv) En la regulación de cargos de interconexión (**Sección 10.01**).

En consecuencia, dada la vigencia actual del régimen tarifario de Price Cap, al cual se ha sometido voluntariamente Telefónica conforme a los Contratos de Concesión que tiene pactados con el Estado Peruano, no cabe ni resulta legalmente sustentable que, en el presente procedimiento, dicha empresa pueda cuestionar el Factor de Productividad establecido por el OSIPTEL, bajo el argumento de una supuesta afectación de su EEF que se generaría por la aplicación estricta de dicho régimen regulatorio que ha sido pactado por la empresa para todo el periodo de vigencia de su concesión (desde el 01 de setiembre de 2001).

V. RECOMENDACIONES

De acuerdo a los argumentos expuestos, esta Gerencia recomienda:

- Declarar INFUNDADO el Recurso de Reconsideración interpuesto por la empresa Telefónica del Perú S.A.A. contra la Resolución de Consejo Directivo N° 099-2013-CD/OSIPTEL, que estableció el Factor de Productividad Trimestral aplicable dentro del Régimen Tarifario de Fórmula de Tarifas Tope, para el periodo setiembre 2013 – agosto 2016.
- Ratificar la Resolución de Consejo Directivo N° 099-2013-CD/OSIPTEL, en todos sus extremos.
- Elevar el presente informe para la consideración del Consejo Directivo y, de ser el caso, que se emita la resolución correspondiente, en los términos expuestos en el presente Informe.