

MODELO DE COSTOS Y TARIFAS EN LAS TELECOMUNICACIONES DEL BRASIL. Jorge Ernesto Sanchez Ruiz* y Vanderlei Campos***

1. INTRODUCCION.

El desarrollo del sector de telecomunicaciones en Brasil, después de la privatización, en junio de 1998, trajo importantes avances, pero también muchos desafíos para la regulación. Algunos indicadores muestran esos avances¹:

Brasil-Indicadores Seleccionados Servicios Telecom 1998 y 2005

Indicador	1998	2005
Accesos Fijos Instalados -Millones	22,1	50,3
Accesos Fijos en Servicio-Millones	20,0	39,6
Cuentas c/error por 1000 cuentas	9,94	1,64
Digitalización de red Local %	67,6	99,9
Accesos Fijos en Servicio por 100 Hab	12,5	21,5
Nº Terminales celulares-Millones	7,40	75,5
Celulares por 100 Habitantes	5	41
Teléfonos Públicos en Servicio por 100 Habitantes	34	69

Obs: Datos de 1998 se refieren al mes de julio

Datos de 2005 se refieren al mes de Diciembre

Fuente: Anatel

Los desafíos de la actual fase regulatoria, no obstante, no son pocos y pueden ser destacados los siguientes, entre otros:

- Actualización de la regulación en un escenario de convergencia tecnológica;
- Reestructuración organizacional que fortalezca la regulación económico-financiera, reduciendo las asimetrías de información existentes;
- Perfeccionamiento constante del instrumental regulatorio que estimule la realización de nuevas inversiones estimulando mejoras de eficiencia de los regulados y transferencia de parte de esas mejoras a la sociedad.

El Decreto 4.733, de 10 de junio de 2003, dispuso sobre políticas públicas de telecomunicaciones y estableció, en su art. 7º:

* Gerente Operacional de Defensa de la Competencia de Anatel-Agencia Nacional de Telecomunicaciones, del Brasil

** Gerente de Acompañamiento y Control de Tarifas y Precios de Anatel-Agencia Nacional de Telecomunicaciones, del Brasil

¹ Esas y otras informaciones pueden ser obtenidas en www.anatel.gov.br link Indicadores

“I- la definición de tarifas de interconexión y de los precios de disponibilizar los elementos de red se darán por medio de la adopción de modelo de costo de largo plazo, mantenidas las condiciones económicas necesarias para el cumplimiento y mantenimiento de las metas de universalización por parte de los concesionarios”

Cuando el decreto fue editado, el ambiente institucional brasileño venía de un fuerte período de inestabilidad en 2002 provocado por la incertidumbre con relación a la nueva administración federal. Recuérdese que el índice del riesgo Brasil (EMBI-Brasil) pasó de aproximadamente 700 puntos-base en marzo de 2002 para 2.400 puntos-base en septiembre de aquel año. Después de ese período de transición, la economía brasileña entró en fase de normalización y al final de marzo de este año, el riesgo Brasil estaba alrededor de 230 puntos-base.

En el sector de telecomunicaciones, el ambiente institucional en los años 2002-2003 reflejaba una fuerte reacción de la sociedad a los efectos del mantenimiento de la indexación de las tarifas públicas en general y en las de telefonía en particular, mientras los precios de mercado, desindexados, subían menos o se mantenían. En el período que corre de mayo de 1998 a mayo de 2005, mientras el Índice de Precios al Consumidor Amplio-IPCA, índice oficial de inflación en Brasil, crecía un 68,72%, el Índice de Precios Monitorados², que refleja la evolución de las tarifas públicas, avanzaba en 127,58%. Muy similar al comportamiento del Índice General de Precios-Disponibilidad Interna, que indexaba las tarifas de telefonía pública, que creció en un 127,45% en el período³.

En ese ambiente, la orientación a costos de largo plazo, de las tarifas de interconexión, pasó a ser política pública en el sector de telecomunicaciones brasileño, con la expectativa que tal orientación podría llevar a la reducción de esas tarifas y en las tarifas de público, de las cuales son insumos.

2. MODELO DE COSTOS DE LARGO PLAZO

Dos períodos contractuales pueden ser definidos en la relación regulador-regulado de las concesiones del Servicio Telefónico Fijo Conmutado (STFC) en Brasil: el que va de la privatización en junio de 1998 hasta 31 de diciembre de 2005; y el que abarca la renovación de los contratos de concesión, de 1° de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2025.

Durante el primer período contractual, las tarifas máximas de uso de red fueron las establecidas por la Portería del Ministerio de Comunicaciones n° 2.505 de 20 de diciembre de 1996 (régimen *price-cap*). La Portería fijaba los valores máximos (líquidos de impuestos) para las Tarifas de Uso de Red Local (TU-RL), Tarifas de Uso de Red Interurbana (TU-RIU) y Tarifas de Uso de Red Móvil (VU-M). A partir de entonces, la Tarifa de Uso de Red Local (TU-RL), viene siendo reajustada anualmente por el Índice General de Precios-Disponibilidad Interna de la Fundación Getúlio Vargas menos un

² Los precios monitorados responden por aproximadamente 30% del IPCA

³ Para índices económicos de Brasil consulte www.ipeadata.gov.br

reductor anual pre-definido, de 5% en 2001, 10% en 2002, 15% en 2003 y e 20% en 2004 y 2005.

A partir del segundo período contractual, los nuevos contratos de concesión establecen para las tarifas de interconexión:

“A partir de 1° de enero de 2008 serán adoptados valores para la Tarifa de Uso de Red Local (TU-RL) que consideren modelo de costo de largo plazo, establecido en los términos de la reglamentación...” (cláusula 25.2 de los nuevos contratos de concesión).

En el período de 1° de enero de 2006 y hasta 31 de diciembre de 2007, las Tarifas de Uso de Red Local (TU-RL) máximas están limitadas a 50% (en 2006) y 40% (en 2007) de las tarifas de utilización del servicio local (*retail-based*). Caso la aplicación de esta regla resulte en aumento del valor de la TU-RL, esos valores solamente pueden ser practicados a partir del próximo reajuste de tarifas de utilización del servicio local.⁴

Una vez definida la política tarifaria de interconexión orientada a costos de largo plazo, a partir de 1° de enero de 2008, Anatel, con apoyo de empresa de consultaría, sometió a consulta pública lo que vendría a transformarse en la Resolución n° 396 de 31 de marzo de 2005.

Esa Resolución aprobó el Reglamento de Separación e Alocaación de Cuentas-RSAC (art. 1°) y determinó que un Documento de Separación y Alocaación de Cuentas (DSAC) sea presentado a Anatel, en carácter obligatorio, por los concesionarios del Servicio Telefónico Fijo Conmutado-STFC y por los Grupos poseedores de Poder de Mercado Significativo (PMS) en la oferta de interconexión en red de STFC, en la oferta de interconexión en red del Servicio Móvil Personal (SMP) y en la oferta de Explotación Industrial de Líneas Dedicadas (EILD) (art. 2°).

Las fechas de presentación del DSAC, tanto por las operadoras de telefonía fija como de las móviles, quedaron dependiendo de resoluciones posteriores a ser editadas por Anatel.

Por la Resolución n° 419 de 24 de noviembre de 2005, Anatel aprobó la fecha de presentación del DSAC, por los concesionarios de STFC, como siendo el 30 de abril de 2006.

Para las operadoras de telefonía móvil, la fecha de presentación del DSAC aún no fue definida por la Agencia.

⁴ Los valores máximos de la Tarifa de Uso de Red Local TU-RL aprobados a partir de 1° de enero de 2006 son de R\$ 0,03371 a R\$ 0,03737 por minuto dependiendo de la área de concesión. Estos valores equivalen, a la tasa media del dólar comercial de venta de 02/01/2006 de R\$ 2, 3370, a US\$ 0,014 y US\$ 0,016 por minuto. Los valores son líquidos de contribuciones sociales. Las tarifas de uso de rede interurbana TU-RIU en horario normal están en el intervalo de R\$ 0,08277 a R\$ 0,11139 por minuto, dependiendo del sector y de la área de concesión y equivalen a US\$ 0,035 e US\$ 0,048 por minuto.

2.1 ESTRUCTURA BÁSICA DEL DOCUMENTO DE SEPARACION Y ALOCACIÓN DE CUENTAS (DSAC).

El Documento de Separación y Alocación de Cuentas (DSAC) presenta la siguiente estructura básica, compuesta de tres grandes bloques de información:

I => Base de Costos Históricos (*HCA- Historical Cost Accounting*) y su alocación a los elementos de red y a los productos ofertados según modelo de Costos Totalmente alocados (*FAC-Fully Allocated Costs*)

Implica:

- División del Grupo en Áreas de Negocio y Líneas de Producto
- Alocación de Ingresos, Costos, Activos y Pasivos a Negocios, Productos y Elementos de Red

Los costos incluyen el Costo Medio Ponderado de Capital (CMPC/WACC) a ser determinado por Anatel.

La metodología de alocación de costos debe ser la del Costo con Base en Actividades (ABC: *Activity Base Costing*) por medio de la cual los costos son alocados de acuerdo con sus direccionadores.

Apéndices: A-Informaciones de Demanda y Datos Físicos (IDDF)
B-Previsión de Demanda y Datos Físicos (PDDF)
C-Plan General para Separación y Alocación de Cuentas
D-Informaciones Contables por Modalidad de Servicio

II => Base de Costos Corrientes (*CCA-Current Cost Accounting*). Trata de establecer criterios y parámetros para la transformación de la Base de Costos Históricos (HCA) en Base de Costos Corrientes de los productos ofertados por los Grupos.

Debe ser construida considerando la utilización de activos y recursos de manera eficiente, teniendo por base la red real del Grupo. Considera clasificación de activos operacionales: de tecnología corriente, de tecnología substituida, etc.

III => Costos Incrementales de Largo Plazo (*LRIC-Long Run Incremental Costs*) de los productos y elementos de red. El LRIC se aplica solamente a los productos y elementos de red de la Área de Negocio de Red. Implica:

- Construcción de Relaciones Costo-Volumen (*CVR-Cost-Volume Relationship*): trata de detectar cuanto crece el costo de largo plazo, en los varios grupos de costo, dado un aumento en la oferta de determinado producto o elemento de red

En la presentación del DSAC, se espera recibir la versión de la operadora (*Top-Down*), la versión contratada por Anatel (versión *Bottom-Up*) y la reconciliación entre las dos.

2.2 ACCIONES EN CURSO

Llevando en consideración las restricciones presupuestarias enfrentadas, la Agencia optó, como medida de corto plazo, por la constitución de una Comisión Modelo de Costos-CMC, en septiembre de 2005, compuesta por funcionarios de las Superintendencias de Servicios Públicos y Privados. La CMC tiene la responsabilidad de: a) desarrollar procedimientos operacionales para responder a las cuestiones presentadas por las operadoras de telecomunicaciones; b) trabajar con la área de tecnología de información de la Agencia para el desarrollo de un banco de datos e interface para recibir los datos de las operadoras; y c) arreglar la contratación de consultaría especializada para el desarrollo del modelo de costos y acompañar la ejecución del proyecto.

Como resultado de los trabajos de la CMC, las siguientes acciones fueron implantadas, en articulación con varias áreas, en particular la de tecnología de información:

- Desarrollo de mecanismo de consulta para atender las operadoras de telecomunicaciones. Las cuestiones dirigidas por las operadoras son evaluadas por la CMC y las respuestas son sometidas a aprobación de las Superintendencias de Servicios Públicos y Privados. Los resultados de las consultas están divulgados en la página internet de Anatel en el link *Telefonia Fixa/STFC/Separação e Alocação de Contas*.
- Desarrollo de interface para envío por las operadoras y recepción por Anatel de las informaciones del DSAC por medio electrónico.
- Elaboración de termino de referencia para contratación de tres empresas de consultaría que cuidarían, respectivamente, de: gestión del proyecto; validación del DSAC *Top-Down* recibido de las operadoras y construcción de la versión *Bottom-Up* (red eficiente) y reconciliación.

Como se observa, las tareas para las cuales la CMC fue creada fueron cumplidas, à excepción de aquellas que dependen de recursos financieros (contratación de consultarías).

3. CRONOGRAMA

La previsión de entrega del DSAC por parte de los concesionarios de STFC es la siguiente:

- 30 de Abril de 2006 => Entrega por los concesionarios de STFC del FAC-HCA =>Costos Totalmente alocados en Bases Históricas
- 30 de Abril de 2007 => Entrega por las concesionarias de STFC del CCA/LRIC => Costos en Bases Corrientes/LRIC para utilización a partir de 2008 en la definición de TU-RL.

- Telefonía Móvil => Pendiente de Resolución de Anatel. Está prevista la utilización de las informaciones FAC-HCA y FAC-CCA en la definición de Valores de Referencia de uso de la red móvil RVU-M para la solución de conflictos entre empresas que negocian VU-M.

4. DESAFIOS ENFRENTADOS

Es notable que el proyecto DSAC en curso, surgido de una política pública para el sector telecom brasileño, es bastante ambicioso y sus posibles resultados son aún una incógnita.

No obstante, algunas tendencias iniciales y dificultades más inmediatas pueden ser sintetizadas:

- Utilización estratégica del DSAC por los concesionarios de telefonía. El proyecto DSAC, que en su inicio puede haber sido visto como una determinación unilateral del poder público, con la previsible resistencia del regulado, parece haber sido vislumbrado por este como una importante herramienta de gestión de costos y de acompañamiento de resultados. Tal percepción y la obligatoriedad de su presentación, parecen haber tornado el proyecto DSAC prioritario para los concesionarios de STFC.
- Restricciones Presupuestarias. Las restricciones presupuestarias de la Agencia para acompañamiento del DSAC y la construcción de la versión *Bottom-Up* (Red Eficiente) tienden a atrasar el mejor aprovechamiento de las informaciones a ser recibidas del regulado.
- Experiencia Internacional. Aunque Anatel tenga participación sistemática en foros internacionales para acompañamiento del tema, y haya inclusive estimulado algunas visitas técnicas, es necesario profundizar el canje de experiencias con Agencias de países que ya avanzaron en esta materia. También, la experiencia de Anatel puede ser colocada a la disposición de otras Agencias reguladoras.
- Nuevo Aprendizaje. El tema en pauta es relativamente nuevo en Anatel y demanda la estructuración definitiva de equipos dedicados *full time* al proyecto. Hay un desafío complementario y no despreciable en este aprendizaje que es el de la utilización adecuada de la herramienta, tanto por parte del regulador como del regulado. Para el regulador, es importante percibir que el contexto de implantación del DSAC es de estímulo a la realización de nuevas inversiones y a las mejoras de eficiencia a ser compartidas con los usuarios. Para el regulado, es importante entender que la buena gobernanza, por lo tanto, gestión con transparencia, es una estrategia lucrativa a largo plazo.

5. CONCLUSIONES.

- Dos períodos contractuales pautan la relación entre Anatel y los concesionarios del Servicio Telefónico Fijo Conmutado (STFC): el que va de junio de 1998 a 31 de diciembre de 2005; y el que inicia en 1° de enero de 2006 y va hasta 31 de diciembre de 2025.
- En el primer período contractual, prevaleció el régimen de precios máximos con factor de reducción prefijado para la interconexión.
- El Decreto 4.733 de 10 de junio de 2003 estableció para la interconexión política de costos de largo plazo.
- En el segundo período contractual fue establecido que a partir de 1° de enero de 2008 serán adoptados valores para la Tarifa de Uso de Red Local (TU-RL) que consideren modelo de costo de largo plazo.
- Por la Resolución 396 de 31 de marzo de 2005, Anatel aprobó el Reglamento de Separación y Alocaación de Cuentas-RSAC determinando que un Documento de Separación y Alocaación de Cuentas (DSAC) sea presentado a Anatel, en carácter obligatorio, por los Concesionarios del Servicio Telefónico Fijo Conmutado-STFC y por los Grupos poseedores de Poder de Mercado Significativo (PMS) en la oferta de interconexión en red de STFC, en la oferta de interconexión en red del Servicio Móvil Personal (SMP) y en la oferta de Explotación Industrial de Líneas Dedicadas (EILD).
- Por la Resolución n° 419 de 24 de noviembre de 2005, Anatel aprobó la fecha de presentación del DSAC, por las concesionarias de STFC, como siendo 30 de abril de 2006. En el caso de las empresas de telefonía móvil, tal fecha de presentación del DSAC no fue aun definida por la Agencia.
- El DSAC se compone de tres grandes bloques de informaciones: Base de Costos Históricas (FAC-HCA-*Fully Allocated Costs-Historical Cost Accounting*); Base de Costos Corrientes (CCA-*Current Cost Accounting*) e Costos Incrementales de Largo Plazo (LRIC-*Long Run Incremental Costs*).
- Como medida de corto plazo, Anatel designó una Comisión Modelo de Costos-CMC que implementó instrumentos para el esclarecimiento de dudas de las empresas de telecomunicaciones con relación al DSAC, viabilizó la construcción

de layout de banco de datos para envío electrónico del DSAC y la elaboración de términos de referencia para la contratación de consultarías especializadas.

- Para las empresas de telecomunicaciones el DSAC podrá transformarse en importante herramienta de apoyo a la toma de decisiones estratégicas, ya que permite identificar costos y resultados por área de negocio y por producto.
- Las restricciones presupuestarias en Anatel podrán atrasar el efectivo aprovechamiento de las informaciones disponibles a partir del DSAC.
- Un mejor conocimiento de la experiencia internacional, de Agencias que ya implantaron modelos parecidos, es imprescindible.
- Tanto para el regulador como para el regulado, el desarrollo del DSAC configura un nuevo aprendizaje que incluye el uso adecuado de la nueva herramienta regulatoria.
- Anatel se dispone a compartir el aprendizaje con otras Agencias.

Brasília 18 de Abril de 2006.

REFERENCIAS

ANATEL- Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 396 de 31 de março de 2005. Aprova o regulamento de Separação e Alocação de Contas.

_____. Resolução nº 410 de 11 de julho de 2005. Aprova o regulamento geral de Interconexão.

_____. Resolução nº 419 de 24 de novembro de 2005. Aprova o prazo para apresentação, pelas concessionárias do STFC, do Documento de Separação e Alocação de Contas (DSAC).

_____. Contratos de Concessão do Serviço telefônico Fixo Comutado (STFC), primeiro e segundo período contratual.

_____. Ato nº.º 54.694, de 13 de dezembro de 2005. Fixa os valores tarifários máximos das TU-RL, líquidos de contribuições sociais.

_____. Ato nº.º 54.693, de 13 de dezembro de 2005. Fixa os valores tarifários máximos das TU-RIU modalidade de serviço longa distância nacional

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.733 de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre Políticas Públicas de Telecomunicações e dá outras providências.

SITES UTILES

www.anatel.gov.br
www.ipeadata.gov.br

Site da Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel
 Site-Base de Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA