



Bogotá, noviembre 27 de 2013

Doctor
CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Bogotá

ASUNTO: Proyecto regulatorio Modelos de adquisición de terminales móviles: cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones y subsidios a los terminales móviles

Apreciado doctor **MÁRQUEZ**:

La Asociación de la Industria Móvil de Colombia, Asomovil, se permite hacer los siguientes comentarios en relación con la inconveniencia del proyecto regulatorio sobre la prohibición del establecimiento de cláusulas de permanencia mínima por subsidio y/o financiación de equipos en los contratos de servicios de comunicaciones móviles, sin perjuicio de los que realicen de manera particular nuestras compañías agremiadas Colombia Móvil S.A. ESP, Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP y Comcel S.A.

1. Las cláusulas de permanencia mínima son un mecanismo en favor del usuario y para el desarrollo de los servicios

Es importante precisar, en primer lugar, que la regulación actual consagra las cláusulas de permanencia mínima como un desarrollo del *derecho a la libre elección* que tiene el usuario frente a su proveedor de bienes y servicios, quien tiene la opción de escoger entre contratos con o sin permanencia mínima, de acuerdo con sus requerimientos y necesidades.

En segundo lugar, en la operación de la telefonía móvil aplica el principio de la *libertad del usuario para la adquisición de los equipos* terminales, el cual los puede comprar al operador o a terceros legalmente habilitados para ello, conforme a su libre elección.

En tercer lugar, las cláusulas de permanencia han sido un *mecanismo efectivo para el desarrollo de la industria*, pues es la respuesta del mercado, acogida a nivel regulatorio, para superar la barrera de entrada que constituye el costo de adquisición del terminal.



En cuarto lugar, el subsidio aplicado por las compañías para la adquisición de los terminales, es un *subsidio progresivo*: es alto para los terminales de baja gama y se reduce para los terminales de alta gama, con lo cual se favorece a los usuarios de escasos recursos.

En quinto lugar, el subsidio a los terminales -que origina el pacto de las cláusulas de permanencia, a la libre elección del usuario, y favorece el aumento en la penetración de los servicios móviles- corresponde exclusivamente a recursos de las compañías, sin comprometer recursos públicos.

En sexto lugar, la *OECD* recomienda en el marco de sus países miembros la existencia de cláusulas de permanencia mínima, acompañadas de la debida transparencia e información al usuario, dada la utilidad de este mecanismo para el desarrollo de los servicios móviles y los consecuentes beneficios para la población.

En séptimo lugar, los subsidios o descuentos otorgados al momento de la venta del terminal no equivalen a una financiación que se cobra implícita en el plan tarifario y asimilarlo a una financiación distorsiona la realidad del mercado. Las mejoras en la información sobre la forma como se aplican los descuentos pueden contribuir a la transparencia de los subsidios frente al usuario, sin que por ello deba proponerse -como lo hace la Comisión- la eliminación de las cláusulas de permanencia.

2. Las medidas regulatorias que se adopten en relación con las cláusulas de permanencia mínima en las comunicaciones móviles, dado el alto impacto para los usuarios y el desarrollo de los servicios móviles, deben ser previamente validadas por una firma consultora internacional

La Comisión publicó -con la propuesta regulatoria- el documento soporte *Modelos de adquisición de terminales móviles: cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones y subsidios a los terminales móviles*, de acuerdo con el cual la prohibición del establecimiento de cláusulas de permanencia mínima para la venta de terminales no producirá un potencial incremento de los precios de adquisición de los equipos terminales ni una posible afectación del desarrollo de la tecnología de 4G en el país.

Sin embargo, de acuerdo con los análisis efectuados por esta Asociación, se encuentra que las cláusulas de permanencia mínima y el subsidio de los terminales permiten a los usuarios acceder a los equipos terminales en mejores condiciones económicas y favorece el desarrollo y los índices de penetración de la industria y que, por el contrario, la eliminación de estas cláusulas en los contratos de servicios móviles incrementará los precios de los terminales para los usuarios y afectará el crecimiento de los servicios, en contravía de las políticas de masificación del servicio impulsadas por el Gobierno Nacional.



En consecuencia, dado el alto impacto para los usuarios y el desarrollo de los servicios móviles, de manera respetuosa nos permitimos solicitar a la Comisión la validación por parte de una forma consultora internacional de los análisis y las conclusiones del estudio contenido en el Documento *Modelos de adquisición de terminales móviles: cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones y subsidios a los terminales móviles*, pues las implicaciones para la industria y la afectación para la población de escasos recursos pueden determinar un rezago importante en el desarrollo del país en materia de telecomunicaciones.

3. Aspectos críticos del documento Modelos de adquisición de terminales móviles de la CRC

Nos permitimos señalar algunos aspectos críticos en relación con los análisis y conclusiones del Documento *Modelos de adquisición de terminales móviles: cláusulas de permanencia mínima en los servicios de comunicaciones y subsidios a los terminales móviles*, que en esencia muestran divergencias entre los diagnósticos y las recomendaciones efectuadas por la Comisión.

- a. **DOCUMENTO. Página 14:** “Como lo señala Daoud (2004), el subsidio a los equipos puede ser útil para obtener una masa crítica para el uso de una nueva tecnología. Esto es particularmente importante en presencia de externalidades de red. De acuerdo con este autor, la presencia de subsidios a los terminales móviles ha sido relevante en la rápida adopción de tecnología móvil en Japón. De hecho el autor señala que la difusión en Corea del Sur fue lenta hasta la introducción de subsidios a los equipos en 1996. Los subsidios fueron prohibidos en el año 2000 cuando la penetración comenzó a crecer de forma más lenta, y fueron admitidos de nuevo en 2004, según el autor, con el propósito de alcanzar una masa crítica en el uso de la tecnología WCDMA.

De acuerdo con Daoud (2004), el uso de subsidios a los equipos ha sido crucial en la rápida difusión tecnológica cuando se compara con Europa, donde la difusión ha sido más lenta. Así mismo, señala que la política de subsidios en Japón y Corea del Sur ha permitido que los operadores de telefonía móvil se esfuercen por ofrecer nuevos servicios compatibles con las nuevas capacidades de los equipos que distribuyen.”

COMENTARIO. La revisión de literatura del documento revela la importancia de las cláusulas de permanencia que permiten el otorgamiento de subsidios para la adquisición de terminales para el desarrollo de la penetración y competencia del mercado de telefonía móvil. Adicionalmente, muestra como aquellos países que decidieron eliminar los subsidios sufrieron fuertes rezagos en materia de adopción tecnológica, en este sentido las conclusiones del estudio no van en línea con lo que muestra la evidencia internacional.

- b. **DOCUMENTO. Página 18:** “Existen dos razones, según Radicati (2013), que explican que los subsidios se estén convirtiendo en una estrategia obsoleta para los operadores. La primera razón es financiera. Cada día, los usuarios están más interesados en “smartphones”, los cuales son equipos de alto costo, por lo que el monto del subsidio que debe realizar un operador es cada vez mayor



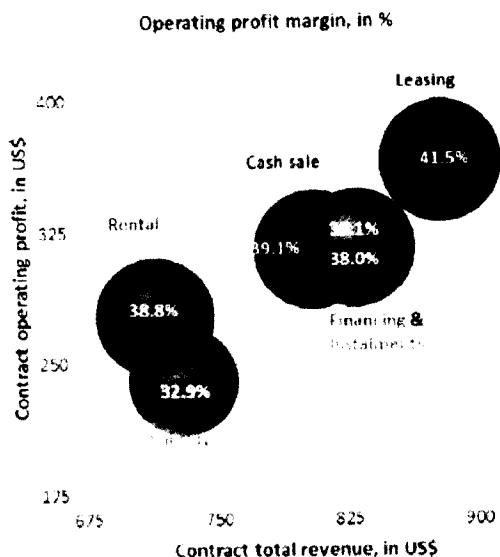
para ofrecer teléfonos prácticamente gratis al usuario final. Al mismo tiempo, los países han comenzado a promover el empoderamiento de los consumidores limitando el período de suscripción obligatoria o prohibiendo la penalidad de una terminación de contrato temprana, lo cual reduce el tiempo durante el cual el operador puede recuperar el subsidio. Estos enfoques van en detrimento de la sostenibilidad financiera de los operadores.”

COMENTARIO. Con respecto a estas razones, la CRC debe considerar la pertinencia de las cláusulas por sus implicaciones en el bienestar de los consumidores y en el desarrollo del mercado, y no por el deterioro financiero de los operadores en ejercicio de sus políticas de fidelización (como las cláusulas de permanencia), ya que los subsidios otorgados por los operadores facilitan la masificación de *smartphones* en el país y por esa vía la venta de servicios de valor agregado. En ese sentido, si bien algunos operadores en el mundo han dejado de otorgar subsidios, lo han hecho en países con altas tasas de penetración de teléfonos inteligentes, situación que no se da en Colombia.

- c. **DOCUMENTO. Página 20:** “Sin embargo, el mismo autor encuentra tres (3) obstáculos que los operadores deben enfrentar con el leasing: (i) por la utilización de los subsidios, los usuarios no tienen un conocimiento adecuado sobre el verdadero valor de los dispositivos, por lo que podrán considerar que los precios con leasing son excesivos; (ii) Como el leasing es un contrato diferente al contrato de servicios, los operadores podrán perder la opción de asegurar la permanencia de los usuarios dado que un usuario podrá tener un contrato de leasing con un operador y el contrato de servicio con otro; y, por último, (iii) el riesgo crediticio podría aumentar a medida que los planes de leasing se vuelven más populares y usuarios no sujetos a crédito comienzan a utilizar esta opción. De acuerdo con Puschel (2012), los operadores deberán escoger entre el subsidio o el leasing dependiendo de qué estrategia les genera mayor valor por período de suscripción por usuario.”

COMENTARIO. El autor citado por el documento de la CRC acepta que la estrategia alternativa (leasing) **encarece el acceso a los dispositivos móviles**. En efecto, cualquier impedimento al subsidio de terminales que se garantiza con las cláusulas de permanencia deteriora el bienestar del consumidor. En esa medida, la decisión acerca del uso de cláusulas o leasing para adquirir el terminal debería ser decisión del usuario final y no una imposición regulatoria.

- d. **DOCUMENTO. Página 23.** “Así las cosas, al realizar un benchmarking sobre estos mecanismos, se identifica que la más alta rentabilidad es lograda mediante el leasing, y que bajo la figura de alquiler se incurre en menores costos debido al bajo costo del equipo. Finalmente, se tiene que la financiación y las cuotas tienen el mismo costo que el leasing pero con menores márgenes, tal y como se observa en la Gráfica 2.”



COMENTARIO. Si bien es importante que la CRC se preocupe por la estabilidad financiera de los operadores del sector, su principal foco debe ser el bienestar del consumidor y el desarrollo del mercado, el cual puede ir en contravía con las medidas más rentables para los operadores en el corto plazo.

- e. **DOCUMENTO. Página 45:** “De esta manera, en la tabla No. 2 se observan los precios promedio en dólares de Estados Unidos de un grupo de terminales móviles para proveedores móviles de países como Argentina, Chile, México, Brasil, Perú y Colombia, así como también precios promedio obtenidos de páginas de Internet de Estados Unidos y Colombia.”

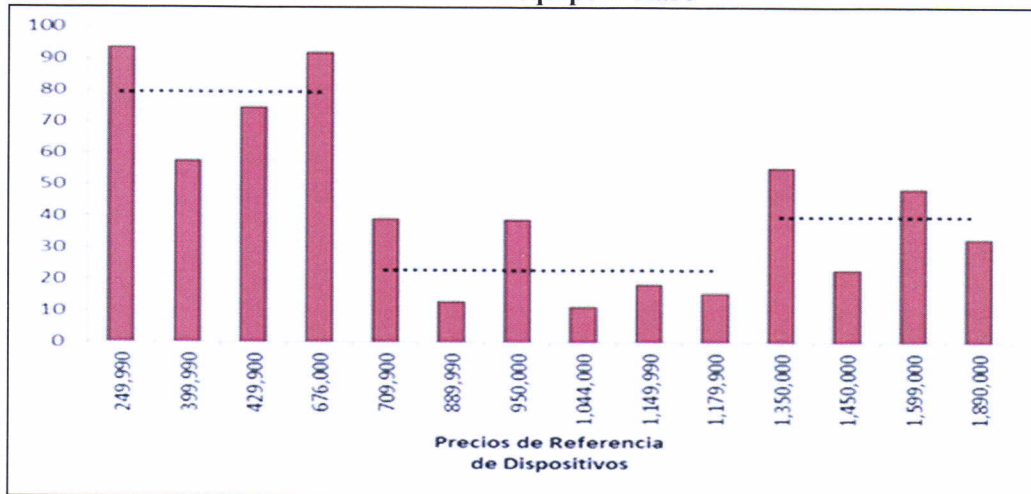
COMENTARIO. Los comparativos realizados por la CRC no contemplan ni advierten de las diferencias en las políticas arancelarias para este tipo de dispositivos, ni los costos de transporte, ni los tamaños relativos de los mercados, ni la estrategia diferencial de los fabricantes sobre los operadores. Por lo tanto, el punto de referencia utilizado tiene un fuerte sesgo de selección.

- f. **DOCUMENTO. Páginas 56 y 57:** Lo anterior implica, por una parte, que los usuarios al acceder a un precio particular de un terminal, pueden estar contratando mayores capacidades de comunicación a las que realmente requieren y, por otra parte, que los usuarios pueden estar pagando mayores precios por los servicios de comunicaciones que reciben, esto último en razón a que: (i) Si el usuario desea suscribirse a un plan tarifario, sin comprarle al proveedor el equipo terminal, debe pagar lo mismo que un usuario que sí adquiere el terminal con el proveedor (con subsidio), y; (ii) si el usuario desea suscribir un plan tarifario comprándole el terminal al proveedor (con subsidio), se debe comprometer a pagarle al proveedor un determinado monto de dinero en caso de terminar el contrato de manera anticipada a lo pactado como permanencia mínima, **lo que indica que dentro del valor mensual del plan tarifario el usuario está retribuyendo al proveedor el monto inicialmente subsidiado sobre el equipo terminal.**

COMENTARIO. No es correcta la conclusión de la Comisión que indica que en el plan tarifario se está cobrando al cliente el monto subsidiado. El subsidio corresponde a un costo comercial que asumen los operadores, como podría ser un costo de publicidad. Cuando el cliente adquiere el terminal paga el valor del mismo menos un descuento que se denomina “subsidio”. Con la suscripción de la cláusula de permanencia mínima el cliente se compromete a pagar al momento del retiro, la parte del subsidio proporcional que falte por cubrir. En las tarifas que se le cobran al cliente por el servicio, contrario a lo señalado por la CRC, no se incluye el pago del terminal: no es correcto considerar que allí va implícito el pago del equipo, ya que el pago se dio al momento de adquirirlo. Este punto se refuerza con la libertad de elección del usuario que puede seleccionar el plan de servicios que mejor se acomode a sus necesidades, independientemente de la decisión que tome sobre el equipo terminal, p. e. adquirirlo a precio subsidiado con permanencia o pagar el valor comercial del mismo sin permanencia.

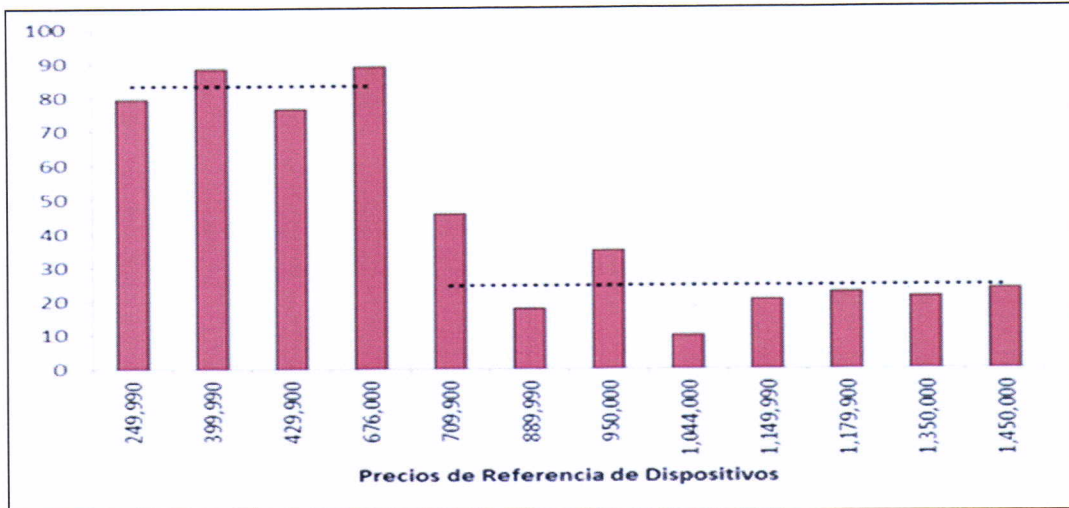
- g. **DOCUMENTO. Páginas 67 y 68:** “Ahora bien, en términos relativos, el porcentaje del valor del equipo que es subsidiado o financiado, es más alto para los equipos de menor valor. Esto no es sorprendente, teniendo en cuenta que en muchos casos el 100% del valor de un equipo de menor gama equivale a menos de la mitad del valor en pesos del subsidio otorgado a equipos más costosos (Gráficas 38-40).”

Gráfico 38. Valor subsidiado como % del equipo – Claro



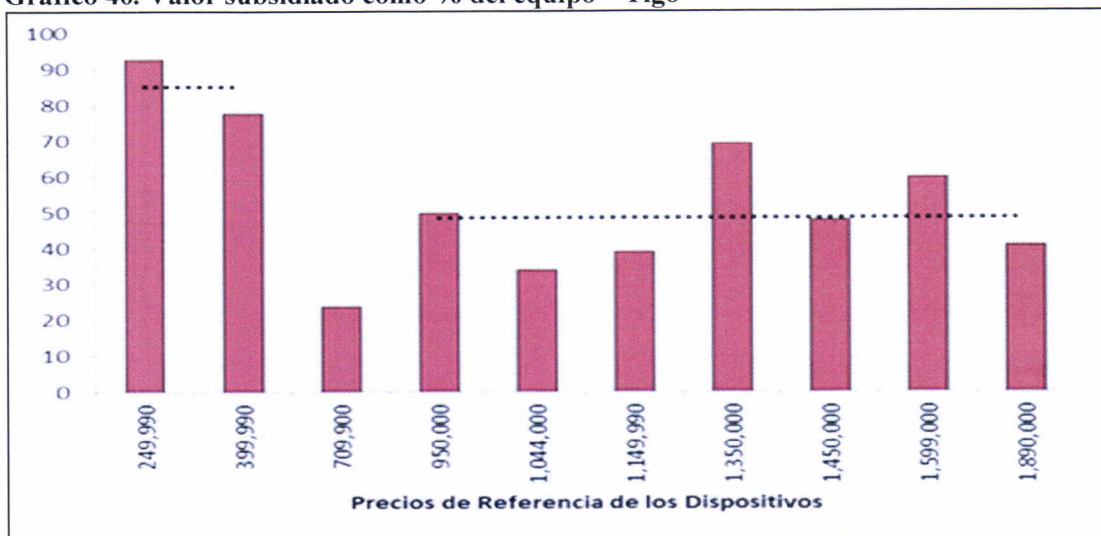
Fuente: CRC.

Gráfico 39. Valor subsidiado como % del equipo – Movistar



Fuente: CRC.

Gráfico 40. Valor subsidiado como % del equipo – Tigo



Fuente: CRC.

COMENTARIO. La CRC omite en su análisis la mención de la importancia de las cláusulas de permanencia para la inclusión social en Colombia por medio de mayores subsidios a la adquisición de los *smartphones* más baratos. De esta forma, la utilización de cláusulas de permanencia por parte de los operadores configura un subsidio progresivo y, por ende, su eliminación perjudica principalmente a la población que accede a *smartphones* más económicos.

h. DOCUMENTO. Página 68: Análisis empírico del financiamiento de equipos terminales



COMENTARIO. El análisis empírico tiene graves errores metodológicos y conceptuales. En primer lugar, al considerar que el subsidio se comporta como un crédito en vez de ser considerado un descuento. En ese sentido, el propósito de la cláusula de permanencia que respalda el subsidio a los terminales es el de asegurar el ingreso por los servicios prestados dentro del tiempo establecido y masificar el uso de *smartphones* para ofrecer servicios de valor agregado como el internet móvil.

En efecto, el pago mensual de los suscriptores no va dirigido, como lo señala el documento, a reponer el pago del crédito, sino que solamente remunera el pago de minutos o del servicio, reduciendo el riesgo de otorgar un descuento por un terminal que puede terminar utilizando el servicio en otro prestador. La evidencia de lo anterior, es que un suscriptor con equipo y sin cláusula de permanencia accede a los mismos planes de servicio que puede elegir un suscriptor que elige un terminal con descuento. Por lo tanto, los cálculos del costo del minuto implícito como el de las tasas de financiación son un contrasentido y no corresponde a lo que realmente ocurre en el mercado.

i. DOCUMENTO. Página 111: Consideraciones respecto al estudio de Asomóvil

¿Cómo se concluye que los precios de los equipos terminales se incrementarán?

Es importante señalar por una parte, que el 48% referente al subsidio promedio a los Smartphone, corresponde en realidad a la estimación de un promedio simple del subsidio y por otra parte, es discutible la forma en que se construye el subsidio por tipo de aparato y, por ende el pronóstico sobre cuál es el aumento del precio esperado si se llega a suprimir la cláusula de permanencia mínima.

En complemento a lo anterior, si bien ASOMÓVIL argumenta que sólo se analizan equipos terminales que sean financiados bajo parámetros comparables, cabe la posibilidad de la existencia de sesgo de selección. De manera adicional, no se identifica por qué se utiliza el promedio simple del subsidio para el total de equipos terminales y no otra medida de tendencia, en tal sentido no es claro el comportamiento de los datos utilizados.

COMENTARIO. Como bien se señala en el estudio de Asomóvil, el uso de un promedio simple se debe a que es el estadístico que minimiza el tamaño del subsidio. Si se hiciera uso, por ejemplo, de un promedio ponderado el resultado sería mayor, toda vez que los teléfonos inteligentes de gama baja son los que tienen un mayor subsidio como porcentaje del valor del equipo. En particular, se debe resaltar que el tamaño del subsidio que calculó Asomóvil es inferior al tamaño del subsidio estimado por el documento de la CRC. Incluso, como se expuso en un comentario anterior, la CRC va mucho más allá mostrando que el subsidio no solo es más grande comparado con el estudio de Asomóvil, sino que es progresivo en la medida que subsidia proporcionalmente más a las gamas de *smartphones* más económicas.

Respecto al eventual sesgo de selección, como también se muestra en el estudio de Asomóvil, los parámetros de selección de los equipos fueron los que apuntaban hacia resultados conservadores, de tal forma que cambios en los criterios de selección de la muestra aumentaría el tamaño del subsidio estimado por Asomóvil.



j. DOCUMENTO ¿Cómo se ven reflejados en los precios los subsidios según el modelo de negocio de venta de equipos terminales de los proveedores?

Al respecto, vale la pena aclarar que, en este modelo no se incorpora o considera el modelo de negocio de venta de equipos terminales de los proveedores. La hipótesis principal es que la eliminación de las cláusulas de permanencia genera un sobre costo a los proveedores, pues ésta se constituye en un mecanismo para mantener a los usuarios.

Por tanto, sin cláusulas de permanencia, no solo se pierde la opción de financiar, sino también se espera un incremento del churn, lo cual incrementa el costo de los proveedores (en publicidad, en mercadeo, etc.) por lo cual el estudio espera un efecto directo sobre la tarifa.

Así las cosas, es cuestionable el caso "posible" que se propone, donde al suprimirse la cláusula de permanencia, el churn hace que aumente la tarifa promedio por minuto del servicio de voz y de datos; hoy por hoy, en la tarifa del servicio de voz y de datos, está incluido, aunque no de forma explícita, el pago del subsidio que se otorga por los equipos terminales móviles, de manera que esperar que esa tarifa no va a reducirse cuando se elimine la cláusula de permanencia sino que va a incrementarse, es poco probable, toda vez que se asumiría entonces que no existe competencia en el mercado de terminales.

En síntesis, al no incorporar el modelo de negocio y asumir de manera exclusiva que el efecto de la eliminación de la cláusula de permanencia se centrará en la valoración de la posibilidad que aumente el churn y no en la disminución de la tarifa dada la competencia en el mercado, no es clara la conclusión del estudio, dado que no se refleja la realidad del caso colombiano, en tal sentido, el efecto sobre la tarifa no es concluyente.

Ahora bien, en cuanto a la metodología expuesta por ASOMÓVIL, respecto al impacto en el bienestar de los consumidores, el uso de modelos utilizados en otras investigaciones impide hacer una revisión exhaustiva de las conclusiones a las que se llega, ya que solo se enuncian dichos modelos. Es el caso para la supuesta estimación de bienestar donde se partió como referente de una curva de demanda utilizada en un estudio de Fedesarrollo de 2012 bajo la hipótesis que el efecto competencia es muy bajo.

Finalmente, en cuanto a los argumentos esgrimidos por ASOMÓVIL referidos a que los efectos estimados de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima, se basan en la hipótesis de "igualación de EBITDA" también conocida como "hipótesis de precios compensatorios", en la cual la variación de los costos es igual a la variación de los ingresos y, por tanto, el aumento en los costos de los operadores se vería reflejado en las tarifas a los usuarios, es importante aclarar que ésta última hipótesis es más bien conocida con el término de "demanda compensada", el cual hace referencia a la relación entre el precio de un bien y la cantidad adquirida del mismo, partiendo del supuesto que los demás precios y la utilidad se mantienen constantes. Este argumento difiere del presentado por ASOMÓVIL razón por la cual se rechaza la hipótesis de igualación del EBITDA.



COMENTARIO. En el estudio realizado por Asomóvil analiza las posibles presiones sobre las tarifas derivado de un aumento en el *churn* como un efecto parcial, de tal forma, dado que el objetivo es analizar el impacto marginal se debe dejar el resto de los parámetros constantes, como es el caso el ahorro de los operadores por menores subsidios a los usuarios. Ahora bien, la literatura internacional mencionada en el estudio señala que las tarifas no disminuyen de manera significativa por los menores subsidios, por lo que el argumento de la CRC de que las mayores presiones competitivas reducirían las tarifas no tiene sustento empírico.

Por otra parte, el uso de modelos de otras investigaciones es una herramienta completamente válida que incluso ha sido utilizado por la CRC en oportunidades anteriores. En este sentido, se usó la curva de demanda de Fedesarrollo en 2012 ya que este sirvió de referencia para la toma de decisiones regulatorias por parte del Ministerio TIC y la CRC. Sin perjuicio de lo anterior, incluso con cualquier otra estimación de la curva de demanda se obtendrían resultados similares, tan solo con que cumpliera la propiedad casi general en las curvas de demanda de tener una pendiente negativa entre las cantidades demandadas y los precios.

Finalmente, la hipótesis de igualación de EBITDA no es equivalente a la “demanda compensada”, el primer término hace referencia a los productores y refleja el hecho de que la eliminación de las cláusulas, al generar un sobre costo a los tres operadores más importantes, presionarían al alza las tarifas procurando mantener los resultados financieros de las empresas de telecomunicaciones. Por otro lado, la demanda compensada hace referencia a cambios en la demanda de los consumidores ante las variaciones en los precios de un bien manteniendo los precios del resto de bienes y la utilidad constante. Por lo tanto al ser conceptualmente distintos, no se puede concluir sobre la igualación del EBITDA a partir de la “demanda compensada”.

4. La implementación de las medidas propuestas y la necesidad del establecimiento de un período adecuado para su adopción

La industria de la telefonía móvil se ha desarrollado bajo el esquema de los subsidios a los terminales y el mecanismo de las cláusulas de permanencia mínima, el cual, como lo hemos indicado, ha sido un factor determinante frente a la barrera de entrada constituida por el costo de los equipos terminales móviles.

Con base en este esquema, se han estructurado los planes comerciales de los proveedores móviles para ofertar en el mercado sus productos y servicios.

De la misma manera, los contratos y formatos utilizados, se ajustan a este esquema de subsidios y cláusulas de permanencia y se encuentran distribuidos en los distintos puntos de venta en el territorio nacional.

Adicionalmente, esta industria está caracterizada por las estacionalidades en las ventas y para el mes de diciembre ya las compañías han trabajado en la construcción de sus ofertas y en la logística para su implementación en esta temporada.



A lo anterior, se suma un aspecto que está planteado en el documento de la Comisión, pero no se desarrolla en detalle, sobre la portación de los contratos y el pago de las sumas asociadas a la terminación anticipada de los mismos, así como la adecuación de los sistemas de clientes de las compañías.

En este sentido, cualquier cambio que se produzca en la regulación en materia de subsidios y cláusulas de permanencia, debe establecer un período de por lo menos doce (12) meses para su implementación, contados a partir de la expedición de la medida.

Esperamos que estos comentarios sean útiles a los fines establecidos en la regulación, como son el beneficio de los usuarios y el desarrollo del sector, de manera que se puedan seguir masificando los servicios e incentivando el acceso de los colombianos de menores recursos a las ventajas y facilidades que brindan las modernas tecnologías.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
Presidente

CRC	
Radicación :	*201334116*
Fecha :	28/11/2013 11:37:35 A.M.
Remitente :	ASOMOVIL
Anexos :	
Asunto :	PROYECTO REGULATORIO MODELOS DE ADQUISICION DE TERMINALES MOVILES.-