



AT&T

**UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**
Av. Insurgentes Sur No. 1143
Col. Noche Buena, Del. Benito Juárez
C.P. 03720, Ciudad de México

ORIGINAL DE UNIDADES
RECIBIDO

2017 JUN 1 PM 12:01



037898
C

Ref.: Comentarios al anteproyecto de la
"Metodología de Separación Contable Aplicable a los Agentes Económicos Preponderantes, Agentes Declarados con Poder Sustancial de Mercado y Redes Compartidas".

Antonio Díaz Hernández, en mi carácter de apoderado legal de las empresas **AT&T Comunicaciones Digitales, S. de R.L. de C.V., Grupo AT&T Celular, S. de R.L. de C.V., AT&T Norte, S. de R.L. de C.V., AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V. y AT&T Desarrollo en Comunicaciones de México, S. de R.L. de C.V.** (en lo sucesivo y conjuntamente **"AT&T"**), personalidad que tengo debidamente acreditada ante ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo el **"Instituto"** o **"IFT"**) y que confirmo mediante la digitalización de las escrituras públicas que se encuentran en el disco compacto (CD) que se anexa al presente escrito, señalando como domicilio para recibir todo tipo de documentos y notificaciones el ubicado en Río Lerma No. 232, Piso 20, Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500 en esta Ciudad de México, respetuosamente comparezco y expongo lo siguiente:

Que en la XX (Vigésima) Sesión Ordinaria del Pleno de ese Instituto, celebrada el 31 de mayo de 2017, se tomó nota del Acuerdo P/IFT/EXT/310517/279, mediante el cual se aprobó someter a consulta pública el anteproyecto de la *"Metodología de Separación Contable Aplicable a los Agentes Económicos Preponderantes, Agentes Declarados con Poder Sustancial de Mercado y Redes Compartidas"* (en lo sucesivo el **"Anteproyecto"**) de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En virtud de que se aprobó someter a consulta pública el anteproyecto antes referido, por un plazo de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente a su publicación en el portal de Internet de ese Instituto, y que dicho plazo corrió del 7 de junio al 1° de agosto del año en curso, me permito presentar en tiempo y forma a nombre de AT&T los siguientes comentarios generales.

Periodicidad para la Presentación de Información Contable

Con relación a lo establecido en el Acuerdo Cuarto del Anteproyecto, siguiendo el ejemplo de la regulación de separación contable en Colombia, se sugiere establecer una periodicidad semestral para presentarla, ya que información anual que puede ser presentada a mitad del año siguiente pierde efectividad y oportunidad como instrumento de información para los fines señalados en el Considerando Cuarto del Anteproyecto del Acuerdo:

- Mecanismo de soporte en el control de precios.

EIFT17-37525



AT&T

- Garantía jurídica.
- Herramienta para identificar potenciales comportamientos anticompetitivos.
- Herramienta para garantizar la transparencia.
- Disponibilidad de información para el análisis de replicabilidad económica de los servicios de telecomunicaciones.
- Herramienta para reguladores.

Por ejemplo, tómesese el primer objetivo, control de precios; difícilmente será útil para tal fin información con un desfase de entre 6 y 18 meses. Igualmente, en caso de posibles comportamientos anticompetitivos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT") estaría en capacidad de iniciar una investigación más de un año después de que tuviera lugar la práctica, tiempo en el que se afectaría significativamente al proceso de competencia.

Programa de Implementación

En el Anexo 1 del Anteproyecto "Programa de Implementación" se señala que entre los elementos que deberá contener dicho programa se incluye:

... "f) Descripción de las reglas específicas a emplear para la implementación de los precios de transferencia de los diferentes servicios."...

Por el sentido de la metodología que se presenta en el Anexo 3 del Anteproyecto "Aspectos Generales de la Metodología de Separación Contable", parece ser que dicho inciso debería decir "cargos de transferencia" y no "precios de transferencia", ya que los primeros se refieren a la división virtual entre actividades mayoristas y minoristas y la imputación de los costos de aquellas en éstas últimas; mientras que los "precios de transferencia" se refieren a las transacciones comerciales que existen entre empresas relacionadas del Agente(s) Económico(s) Preponderante(s) (en lo sucesivo "AEP") y que en teoría ya deberían estar reflejadas en las partidas de ingresos y costos de los concesionarios y otras empresas del AEP.

No obstante, se considera que en dicho Programa de Implementación se debe solicitar la metodología, criterios y documentación de soporte sobre la forma en que el AEP ha determinado los "precios de transferencia" entre sus empresas, así como también la metodología para implementar los "cargos de transferencia" para que para fines de la obligación de presentar la separación contable, el IFT tenga la oportunidad de autorizar ambas metodologías.

Si bien ya existen metodologías sobre "precios de transparencia", estas han sido desarrolladas para fines fiscales y de comercio internacional; razón por la cual, se sugiere una revisión previa a su utilización con el fin de determinar si son comparables, compatibles y útiles para el ejercicio de separación contable en la materia.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized letter 'O' followed by a vertical line, is located in the bottom right corner of the page.



Proceso de Implementación y Revisión

Con relación al proceso para la implementación de la Metodología de Separación Contable y su revisión, se pone a consideración de ese Instituto establecer un cronograma más definido, donde estén indicados los tiempos máximos para las fases y actividades de las empresas del AEP, del IFT y de terceros participantes (auditor, consultores que elaboren estudios de soporte, equipo revisor, etc.), de lo contrario, puede haber lagunas que retrasen innecesariamente la entrega de los formatos y reportes con la separación contable.

En el Anexo 2 del Acuerdo se habla de un "Proceso de revisión de los resultados de la separación contable" para lo cual el IFT licitará la contratación del experto o equipo de expertos para tal fin. Sin embargo, observamos cierta ambigüedad en las funciones, grado de participación y características del denominado revisor: ¿El IFT y el tercero revisarán la separación contable entregada por el concesionario de manera secuencial o simultánea, o lo hará únicamente el revisor, asesorando al IFT? Es deseable que el IFT defina los requisitos, tareas, plazos y entregables del revisor o equipo revisor. También los plazos para que los regulados, en el supuesto de que el revisor detecte incidencias, subsanen las mismas a satisfacción del reviso y/o de ese Instituto.

Al respecto, vale la pena mencionar que en las medidas Sexagésima Octava del Anexo 1 y Quincuagésima Quinta del Anexo 2 de la Resolución P/IFT/EXT/270217/119, mediante la cual el Pleno de ese Instituto suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de 6 de marzo de 2014, aprobada mediante acuerdo P/IFT/060314/76 ("Resolución Preponderancia 2017") se señala que:

... "De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Agente Económico Preponderante estará obligado a permitir al Instituto que audite el procedimiento de realización del ejercicio de separación contable y de la información que se utilice para generar los reportes de separación contable a los que se refiere el párrafo inmediato anterior, para lo cual se podrán realizar visitas de verificación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de las presentes medidas. "...

Se considera que no obstante la Resolución de Preponderancia 2017 establece las facultades señaladas para auditar y revisar no sólo la información, sino el procedimiento de realización del ejercicio de separación contable en cualquier momento, en el Anteproyecto parece que se limitan dichas facultades a una simple revisión de la información proporcionada por el AEP.

También, se recomienda definir las implicaciones legales de que, con base en el informe del revisor, se acepte condicionalmente o rechace la separación contable elaborada, así como en el supuesto de que se detectase que el AEP ha proporcionado información incompleta, inexacta o que no cumple de cualquier forma con la obligación de separación contable. Se requiere precisar cuáles serán los

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'B' followed by a vertical line and a diagonal stroke.



AT&T

instrumentos del regulador para imponer medidas de apremio, apercibir o sancionar en caso de incumplimiento.

Al respecto, las medidas antes citadas de los Anexos 1 y 2 de la Resolución de Preponderancia 2017 señalan que:

...“El incumplimiento de la separación contable dará lugar a la revocación de los títulos de concesión.”...

Sin embargo, dicha sanción y ninguna otra, es señalada en el Anteproyecto como parte del procedimiento de implementación y revisión del ejercicio de separación contable, por lo cual se observa que es imprescindible especificar los medios o medidas a las que podría recurrir el IFT en caso de incumplimiento por parte del regulado, incluyendo la medida antes referida.

Finalmente, se pone a consideración que en el Anteproyecto deberían señalarse las medidas específicas para permitir que la implementación de la separación contable se haga de manera consistente y armónica con otras medidas que esa autoridad ha impuesto a los AEP, tales como: separación funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (incluyendo a Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.), modelos de costos y ofertas de referencia e implementación de metodologías de pruebas de replicabilidad.

Aspectos Generales de la Metodología de Separación Contable

1.1. Principios Generales de la Separación Contable

En opinión de AT&T existen diversos conceptos que no están suficientemente especificados en el Anteproyecto y que de no especificarse adecuadamente limitarán la utilidad de la separación contable proporcionada por los regulados al contar éstos con lagunas que permitirían proporcionar información inexacta o sesgada.

Asimismo, si como se señala en dicha sección el objetivo es, en concordancia con la Guía de Contabilidad Regulatoria de la UIT, adoptar medidas necesarias para replicar un mercado competitivo, aplicando modelos de costeo que permitan reflejar decisiones que han de tomar nuevos competidores eficientes sobre si construir o adquirir la red, entonces resultaría contradictorio permitir que los regulados tengan la posibilidad de utilizar metodologías distintas a las de Activo Moderno Equivalente (en lo sucesivo “MEA”) para la valuación de sus activos de red. Es un hecho conocido por el IFT que la infraestructura de los AEP, sobretudo el de telecomunicaciones, mantiene en alto grado tecnologías y un diseño de red históricos que cuentan con equivalentes mucho más eficientes, por lo cual la utilización de metodologías distintas a la de MEA permitiría a los regulados valorar sus activos de una manera no acorde con el principio de replicar un mercado competitivo y eficiente.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' and 'B'.



Nivel de Desagregación de la Información por Servicio

Se considera que el nivel de desagregación de la metodología de separación contable establecida en el Anteproyecto resulta insuficiente a todas luces para los objetivos regulatorios planteados y en concreto, para identificar prácticas monopólicas relativas. Las definiciones de costos por servicio no cuentan con el nivel de desagregación requerido, puesto que en el análisis de competencia puede darse el caso de que dos o más servicios formen parte de un mismo mercado relevante (ya sea por sustitución por el lado de la demanda o de la oferta o por complementariedad como en el caso de paquetes de servicios) o, por el contrario, se requiera segmentar un servicio por área geográfica, tipo de cliente (residencial, corporativo o gobierno), tecnología utilizada (par de cobre vs. fibra óptica), etc.

De hecho, se observa que en las medidas referentes a la separación contable de los Anexos 1 y 2 de la Resolución de Preponderancia 2017 se especifica un mayor nivel de desagregación de la separación contable. Por ejemplo, en la medida Sexagésima Octava del Anexo 1 se señala que:

...“SEXAGÉSIMA OCTAVA.- El Agente Económico Preponderante, deberá presentar al Instituto la información de separación contable por servicio, región, función y componente de sus redes, conforme a la “Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Manual que provee los criterios y metodología de separación contable por servicio, aplicable a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones”, publicada el 22 de marzo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, o en su caso las disposiciones que la modifiquen o sustituyan, o las que publique el Instituto específicamente para su aplicación al Agente Económico Preponderante. La información deberá presentarse en los formatos electrónicos que permitan verificar la elaboración de los reportes.”...

En el nivel de desagregación que establece el Anteproyecto no se observa que se requiera la separación de la información por región ni por componente. En cuanto a los servicios, como se señala previamente, tal detalle impide valorar por un lado comportamientos anticompetitivos en el caso de paquetes de servicios y en otros, incumplimiento al principio de no discriminación en el caso de ofertas mayoristas o minoristas específicas del AEP por segmento, capacidad o tecnología.

Considérese el ejemplo hipotético de que el AEP en materia de Telecomunicaciones preste el servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados locales mediante tecnología Gigabit Ethernet de 100 mbps en ciertas ciudades del norte del país de manera discriminatoria ofreciendo tarifas de instalación y cargo recurrente más elevadas a terceros concesionarios que el que se imputa a su propia operación minorista y/o a empresas relacionadas; con el nivel de desagregación propuesto en el Anteproyecto, dicha situación pasaría desapercibida para la autoridad o la información no resultaría útil como elemento de convicción en el escenario de una denuncia por prácticas monopólicas relativas.



AT&T®

Vale la pena hacer notar que la mera información contable resulta insuficiente para un análisis de poder sustancial o de prácticas anticompetitivas, si no se incluyen otros aspectos como número de suscriptores, volúmenes de tráfico o niveles de utilización de la capacidad instalada.

1.2. Bases de Costos e Ingresos

Los formatos de separación contable deben hacerse por grupo de interés económico, incluyendo todas las empresas subsidiarias, afiliadas, asociadas o bajo control de los concesionarios definidos como AEP.

1.2.1. Estándares de Costos

Como se indica previamente, se recomienda utilizar exclusivamente el método MEA (en inglés Modern Equivalent Asset), al ser el más idóneo para la valuación de activos con el objeto de expresarlos en términos de costos actuales. Los otros métodos son susceptibles de ocasionar mayores distorsiones en los costos y márgenes estimados, además de que dan mayor flexibilidad para que el concesionario valore de manera arbitraria los distintos activos.

1.2.2. Aproximación para el Mantenimiento de Capital y el Cálculo de su Depreciación

Si bien se coincide que el método de aproximación para el mantenimiento de capital idóneo desde un punto de vista teórico sería el del mantenimiento financiero del capital; sin embargo, al ser un enfoque con mayores rendimientos de información (algunos subjetivos) dicho enfoque daría mayor margen a los regulados para sobre-estimar el valor actual de sus activos. Por lo tanto, por razones prácticas y de eficacia se podría utilizar en su lugar el enfoque estrictamente operativo (mantenimiento operativo del capital u OCM).

Se sugiere incluir de manera expresa la facultad del IFT en el proceso de revisión o en un momento previo de excluir no sólo aquellas partidas que no estén relacionadas con la prestación de servicios, sino que además, sean consideradas ineficientes, excesivas, innecesarias o ficticias (por ejemplo, ciertos tipos de intangibles), tal y como se hace en la metodología aplicada por otros reguladores; tómese como ejemplo el caso de OSIPTEL en Perú, que tendrá la facultad de excluir ciertas partidas de activos de las empresas reguladas por considerarlas no necesarias, ineficientes, no prudentes o que exceden las necesidades operativas en la provisión de su actividad principal¹.

Con respecto al método de depreciación de los activos, debe señalarse de conformidad con otros puntos del modelo de separación contable, que los modelos de costos "CIPLP" desarrollados por la propia autoridad (no obstante que sigan una metodología prospectiva y de costos incrementales) incluye un método y supuestos de depreciación de activos. Se recomienda al respecto revisar la metodología tanto de aquellos, como la propuesta para la separación contable y buscar en la medida de lo posible el mayor grado de congruencia entre ambos. Por ejemplo, podría ser incongruente que

¹ Instructivo General de Contabilidad Separada (Anexo 1 de la Resolución No. 112-2014-CD/OSIPTEL (8 de septiembre de 2014). Páginas 30-31.



en los modelos de costos "CIPLP" desarrollados por el IFT se utilice un método de depreciación económica para un activo con vida útil de 20 años y en la separación contable se utilice para ese mismo activo un método de depreciación lineal y con una vida útil distinta.

1.2.3. Costo Promedio Ponderado de Capital Empleado

Se recomienda que el Anexo 3 del Anteproyecto contenga mucho mayor detalle sobre la metodología para el cálculo del "WACC", incluyendo aspectos como variables públicas y macroeconómicas que se deberán de utilizar, periodicidad de las variables y promedios utilizados, etc.

No se observa un adecuado detalle del cálculo de variables clave para estimar el Capital Asset Pricing Model (en lo sucesivo "CAPM") y por lo tanto el WACC como lo son la Beta (riesgo sistemático) y una estructura de financiamiento eficiente del concesionario (D/E). Cabe observar que los resultados del CAPM (y en consecuencia el WACC) son muy sensibles a dichas variables y, por lo tanto, el no especificar correctamente el método, variables, periodo de tiempo y fuentes de información, le permitirá un amplio margen de acción a los AEP o agentes económicos con poder sustancial para sobre-estimar su WACC.

La experiencia con el cálculo del WACC en el caso de los modelos de costos utilizados por el IFT en desacuerdos de interconexión y otros servicios, es que ante la falta de una metodología rigurosa en cuanto a las fuentes de información susceptible de utilizarse y por otra, a la falta de un ejercicio de sensibilidad respecto a los parámetros utilizados, el WACC resulta uno de los valores que más fácilmente pueden sobre-estimarse o distorsionarse sea como insumo de un modelo de costos o, en este caso, del ejercicio de separación contable.

En consecuencia, sería idóneo que ese Instituto revise la metodología que ha desarrollado y utilizado como parte de los modelos de costos con metodología de costos incrementales promedio de largo plazo (CIPLP) para la determinación del CAPM y del WACC utilizados en dichos modelos, con el fin de evitar o reducir la problemática señalada.

Al respecto, en las Condiciones Técnicas Mínimas y Modelo de Costos utilizado para determinar las tarifas de Interconexión aplicables al año 2017 esa autoridad expone una metodología y realiza un cálculo del WACC el cual, independientemente de que se tenga que revisar, debe ser tomado en cuenta para la determinación del WACC para efectos de la valuación de activos como parte de la separación contable.

No se encuentran razones suficientes para justificar que el valor del WACC en los modelos de costos para resolver desacuerdos entre el Preponderante y otros concesionarios sea diferente al que se aplicaría en la contabilidad separada del mismo Preponderante. Se reitera que ese Instituto tendría que desarrollar en mayor grado los criterios y variables a utilizar en el cálculo del WACC.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape, and a blue circle below it.



AT&T®

1.3. Esquema de Atribución de Costos a Servicios

Se recomienda al IFT establecer de manera más específica y detallada qué partidas y conceptos de costos son susceptibles de considerarse como costos directos, indirectos y comunes. Lo anterior que podría parecer algo innecesario en la práctica, no lo es tanto, puesto que puede existir en ausencia de mayores lineamientos o definición, espacio o lagunas para una atribución imprecisa de dichos costos a partir de la balanza de comprobación, sobre todo entre costos indirectos y comunes.

De igual manera, se sugiere revisar la metodología utilizada para la atribución de costos en los modelos de CIPLP y buscar el mayor grado de consistencia entre la metodología en dichos modelos y la que se pretende utilizar en la separación contable.

1.4. Cargos de Transferencia

Este es un tema central de la separación contable. Para que esta condición regulatoria impuesta los AEP realmente sea de utilidad, requiere de mucha mayor precisión y detalle, esto debido al grado de integración vertical del AEP del sector de telecomunicaciones y al impacto que dicha situación tiene en el proceso de competencia.

Por lo tanto, resulta esencial que el IFT defina y evalúe de manera precisa y rigurosa los cargos de transferencia o imputaciones de costos y márgenes que se haga a sí mismo el AEP (así como en el caso de los Precios de Transferencia a empresas relacionadas o del mismo grupo económico).

De hecho, en la Recomendación de la Comisión Europea sobre Separación Contable y Sistemas de Contabilidad de Costos² se señala que éste es el elemento central de la separación contable y que el objetivo es proveer información del operador regulado que permita observar su desempeño como si operara como negocios mayoristas y minoristas separados, así como evitar prácticas restrictivas verticales:

...“The purpose of imposing an obligation regarding accounting separation is to provide a higher level of detail of information than that derived from the statutory financial statements of the notified operator, to reflect as closely as possible the performance of parts of the notified operator’s business as if they had operated as separate businesses, and in the case of vertically integrated undertakings, to prevent discrimination in favour of their own activities and to prevent unfair cross-subsidy.”...

Sobre este último respecto, se observa que el IFT tendrá que solicitar en los documentos de soporte información no contable o financiera adicional (operativa, comercial o económica) que complemente la información de separación contable a fin de poder identificar si se cumple el principio de no discriminación o bien ocurren prácticas monopólicas relativas en contra de terceros que utilizan los servicios mayoristas del AEP.

² European Commission (2005); Commission recommendation of 19 September 2005 on accounting separation and cost accounting systems under the regulatory framework for electronic communications (Text with EEA relevance) (2005/698/EC).

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'O' and a long, sweeping stroke that extends upwards and to the right.



Con relación a la metodología que se deberá utilizar para los cargos de transferencia se señala que se podrán considerar cuatro mecanismos en orden de prioridad:

- i. Tarifas reguladas mayoristas. En caso de que existan tarifas reguladas mayoristas, éstas deben ser utilizadas para el cálculo de los cargos de transferencia.
- ii. Tarifas comerciales mayoristas que pudiera haber convenido el concesionario con terceros para la prestación de un determinado servicio.
- iii. Ingreso unitario promedio recibido en el ejercicio por parte del operador.
- iv. Costo unitario promedio del servicio mayorista, basado en el costo del servicio extraído de la propia separación contable, incluyendo el costo del capital empleado.

Respecto a la metodología propuesta, se hacen las siguientes observaciones:

En el caso del numeral 2, se sugiere excluir las tarifas comerciales mayoristas que hubiese en su caso acordado los AEP con partes relacionadas, de lo contrario se corre el riesgo de aplicar tarifas que no reflejen las condiciones reales de mercado.

Asimismo, se recomienda en el caso del numeral 3 estimar el Ingreso Unitario Promedio a partir de ingresos (después de descuentos) entre volumen de tráfico o el factor que se utilice para obtener el promedio. De lo contrario, el último párrafo parece implicar que sobre ingreso unitario promedio todavía podrá el regulado aplicar el descuento más grande aplicado a algún tercero, lo cual resultaría en una tarifa mayorista artificialmente baja, que además le daría un mayor margen de acción en el servicio minorista correspondiente.

Respecto al reporte de "Cargos de Transferencia" (numeral 4 del Anexo V del Anteproyecto) se sugiere añadir una columna o sección donde además de la fuente empleada para su determinación, se indique en los supuestos 2, 3 y 4, tarifas comerciales, ingresos unitario promedio o costo unitario promedio, ya que en el caso del supuesto 1 se tomaría la tarifa mayorista regulada correspondiente.

También será conveniente que se presente la información y supuestos que sirvieron como base para el cálculo del "cargo de transferencia", tal como copia de convenio comercial, volumen de tráfico, número de suscriptores, capacidad de red utilizada, factores de utilización, etc., con los que se determinan en tales casos las tarifas mayoristas; es deseable que el IFT revise los supuestos antes referidos como parte del Programa de Implementación y ordene en su caso, la modificación de aquellos supuestos que no sean realistas, adecuados o que resulten en tarifas distorsionadas o artificialmente infladas.

Finalmente, se recomienda que junto con el reporte de "Cargos de Transferencia" que se entiende se refiere a la imputación de costos interna de las operaciones mayoristas en las operaciones minoristas de un mismo concesionario o empresa, también se presente el reporte de "Precios de Transferencia" donde se reporten costos, ingresos y márgenes entre las empresas relacionadas o en las que mantiene influencia de los AEP (de conformidad con las Resoluciones de Preponderancia y criterios aplicables).

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a loop at the bottom and a sharp point at the top.



AT&T

2. Visión General de la Arquitectura del Modelo de Separación Contable

2.1. Visión General

Con relación a este punto AT&T considera que se requiere mayor detalle respecto al enfoque "Top-Down" y particularmente con respecto a la Fase A, ya que el paso del Balance de Comprobación o Balance de Prueba a los Niveles "2" y "3" suele no ser tan sencillo como se indica en el esquema general. Sería de mucha utilidad proporcionar lineamientos adicionales, más específicos, sobre las imputaciones a partir del catálogo de cuentas del Balance de Prueba a componentes de red y a servicios. Lo anterior con el objeto de limitar el margen de acción del Preponderante para hacer imputaciones ad hoc con el propósito de encubrir posibles subsidios o tratos discriminatorios. Si bien estos aspectos pueden salir a flote en la revisión que se haga de los reportes, esto último puede evitarse o hacerse de manera más sencilla, si desde el principio se establecen lineamientos más precisos y rigurosos.

Finalmente, resulta necesario que como parte de la información que se solicite a los AEP en su Programa de Implementación y posteriormente en los documentos de soporte, se incluya su catálogo de cuentas que utilizan para su contabilidad, con una descripción de cada cuenta y que, cuando este catálogo sufra una modificación, éste le sea reportado o actualizado al IFT.

2.2. Desagregación Mínima de Elementos de Separación Contable

Tal y como se ha señalado previamente, se considera que el grado de desagregación de la separación contable no es suficientemente detallado para realmente poder detectar rentabilidades excesivas, prácticas monopólicas relativas u ofertas no replicables.

Otros reguladores como la Comisión Nacional Bancaria de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro o bien, reguladores de telecomunicaciones de otros países han desarrollado un catálogo de cuentas mucho más específico y detallado, con el fin de asegurar la relevancia de la información y minimizar la atribución incorrecta de ingresos y costos a actividades y servicios³.

Se subraya la necesidad de que para que la obligación de separación contable pueda serle útil al IFT y a la industria, sería necesario un mayor grado de desagregación sobre todo en el rubro de costos y márgenes por servicio.

2.2.1. Servicios de Telecomunicaciones

Se considera que la separación contable se debe distinguir no sólo por servicios, sino también por segmento residencial, pequeños negocios, corporativo y gobierno, al tratarse en realidad de

³ Ofcom (2004); The regulatory financial reporting obligations on BT and Kingston Communications Final statement and notification. Páginas 23-24.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'B' and a vertical line extending upwards.



servicios dirigidos a clientes y mercados distintos. También serían relevantes otras segmentaciones de los servicios, como por ejemplo por ámbito geográfico (Ej. región), tipo de tecnología, etc.

Además se debe asegurar que los ingresos reportados por servicio sean ingresos netos que excluyan descuentos, promociones, devoluciones, bonificaciones o incentivos que puedan ofrecer los AEP.

Se sugiere incluir información sobre servicios de facturación y cobranza a terceros ("Carrier Billing"), como aquellos que prestan Telmex y Telnor a través de su recibo telefónico, así como los servicios que ofrecía a Dish bajo los acuerdos que sostenían o sostienen aún dichos agentes económicos (distribución y comercialización de servicios).

Es necesario incluir un mayor grado de detalle en qué partidas de costos y servicios no resultan relevantes para la separación contable a efectos de que estos no sean indebidamente atribuidos a costos y servicios que son relevantes y en consecuencia se distorsione la determinación de tarifas y precios. El Anteproyecto parece no contar con un detalle adecuado de qué partidas y servicios se considerarían como no relevantes para la separación contable, con el riesgo de que los regulados puedan incluirlas en su reporte y por lo tanto, incrementar artificialmente su base de costos.

Como se ha expuesto anteriormente, resulta muy importante establecer la facultad expresa del IFT para excluir (de preferencia desde un inicio) partidas de costos en los estados financieros que de ninguna manera puedan ser incluidos en la separación contable, por ser ajenos, innecesarios, no idóneos, ineficientes o incluso ficticios a la operación normal de un agente económico.

Se sugiere además que tanto para los servicios fijos, como los móviles se haga especial énfasis en detallar los servicios OTT ("Over de Top") que presta o puede prestar el AEP o empresas relacionadas (Claro Video por ejemplo) debido al desarrollo y potencial que estos servicios están teniendo en la industria, así como por la dificultad inherente para determinar los verdaderos costos e ingresos relacionados con dichos servicios.

De igual forma, se sugiere tener especial cuidado con la metodología utilizada en la atribución de costos e ingresos de servicios empaquetados, ya que esta forma de prestar servicios representa en la actualidad la mayor parte de la oferta minorista del AEP en el sector de Telecomunicaciones.

2.2.2. Sector Radiodifusión

Por lo que hace a la separación contable para el sector de Radiodifusión, ésta debe ser enteramente consistente con otras obligaciones que han sido impuestas al AEP y en particular con los servicios que está obligado a prestar en términos no discriminatorios de acceso y compartición de infraestructura, provisión de programación y licencias de contenidos relevantes y no relevantes, así como aquellos relacionados con venta de espacios publicitarios.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a loop at the bottom.



Estudios de Soporte a la Separación Contable

Respecto a los estudios de soporte referido en el Anexo 4 del Anteproyecto, al igual que con otros elementos, se considera que requieren un mayor grado de detalle y especificación de los criterios para presentar dicha documentación y de los objetivos que se buscan con los mismos.

Se señala que debe presentarse un "manual explicativo de la separación contable, debidamente actualizado y detallado", pero apenas se incluyen algunos párrafos de los elementos mínimos a incluir. No se señala la frecuencia para actualizar, ni el grado de detalle que deberá tener de manera objetiva. Tampoco se indican las consecuencias de no entregar dicho manual con los requisitos señalados por el IFT.

2. Informe de Precios de Transferencia

En el Anteproyecto se señala que entre los documentos de soporte de la información de separación contable, deberá presentarse un Informe de precios de transferencia elaborado por un tercero determinado por el propio regulado.

Al respecto, se observa que no obstante la relevancia de esta información para el ejercicio de separación contable, el Anteproyecto se limita a señalar que este informe deberá basarse en "metodologías reconocidas internacionalmente". Tampoco señala la periodicidad y los requisitos mínimos, ni las consecuencias de no proporcionar dicho informe a la entera satisfacción del IFT. Adicionalmente, al poder ser realizado por un experto designado por el propio regulado será de objetividad y utilidad muy limitada.

En concordancia con el punto anterior, dicho "informe" no puede ser un documento de soporte, sino parte integral de los reportes de separación contable, pues debe ser posible identificar, dentro de la información de ingresos, costos y márgenes por servicio, aquellos correspondientes a transacciones con partes relacionadas, de otra manera, se vuelve difícil (al igual que en el caso de la información sobre "cargos de transferencia") evaluar que no exista trato discriminatorio, subsidios cruzados u otras prácticas indebidas entre empresas relacionadas.

Cabe subrayar que el tema de precios de transferencia es medular para que ese Instituto pueda contar con información para evaluar que no exista un trato diferenciado o discriminatorio en contra de terceros y en favor de empresas relacionadas, afiliadas o subsidiarias, máxime por el volumen que estas operaciones representan para los concesionarios del AEP. Por ejemplo, en el Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado para el año que concluyó el 31 de diciembre de 2016 de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., se desprende que para 2016 las operaciones con partes relacionadas por parte de dicho concesionario ascendieron a compras (costos) por más de \$25,670 mil millones de pesos y ventas (ingresos) por más de \$12,857 millones de pesos, es decir, aproximadamente el 28% del total de gastos operativos y 13% de ingresos de dicho agente económico.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape that resembles a '1' or a similar character, with a circular flourish at the bottom.



Adicionalmente, no debe perderse de vista que la mayor parte de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por el AEP involucran precios de transferencia entre partes relacionadas (Ejemplo: los paquetes de servicios de Telmex y Telnor que cuentan con minutos de tiempo aire a celular de Telcel y servicios de video OTT prestados por parte de Claro Video).

De la misma forma, los paquetes del servicio móvil que comercializa Telcel, incluyen insumos de red provistos por Telmex, arrendamiento de infraestructura y espacios por Telesites, servicio de video OTT "gratuitos" por Claro Video, equipos, paquetes y tiempo aire son comercializados en establecimientos de Telmex, Sears, Sanborn's y otros relacionados, y tanto Telmex, Telnor y Telcel reciben diversos servicios, inversiones y financiamiento por parte de partes empresas de Grupo Carso e Inbursa, entre muchas otras transacciones entre empresas relacionadas nacionales e internacionales.

En esta tesitura, dado que se trata de información esencial para la obligación de separación contable, se sugiere a ese Instituto precisar los alcances y la vinculación del "Informe de Precios de Transferencia" con el resto de los reportes de separación contable que presente el AEP, habida cuenta de que únicamente se menciona que contendrá "la información relativa a las operaciones y transferencias con partes relacionadas" y que será realizado por un experto independiente nombrado por el propio regulado y con base en "metodologías reconocidas internacionalmente".

Al respecto, se recomienda a esa autoridad definir con mayor detalle los siguientes aspectos:

- Información que deberá contener el "Informe de Precios de Transferencia" y soporte documental (Ej. convenios, acuerdos, contratos con partes relacionadas).
- Periodicidad de la información en el mismo; se asume del último año fiscal, pero no queda claro en el Anteproyecto.
- Efectos que tendrá dicho informe, más allá de proporcionar cierta información sobre operaciones y precios entre empresas relacionadas; como se indica previamente, dicha información debería ser parte constitutiva de los reportes de separación contable y no un documento de soporte.
- Forma en que se vinculará la información que se genere en dicho informe, con el reporte de cargos de transferencia (entre actividades mayoristas y minoristas de un mismo concesionario).
- "Metodologías internacionalmente aceptadas" a las que se refiere el Anteproyecto.

Por otro lado, no se observa que se contemplen acciones para determinar o verificar que el informe en comento esté completo, sea confiable y se apegue a la legislación aplicable o al menos a las "metodologías aceptadas internacionalmente". Tampoco se establece qué repercusiones podría haber en caso de que la información del "informe de precios de transferencia" evidencie que las operaciones con partes relacionadas no se realizan en las mismas condiciones que con terceros independientes. Si no se establecen estos mecanismos de control y revisión, la información que

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive script, located in the bottom right corner of the page.



AT&T

presenten los regulados, sea cual sea, difícilmente será útil para los objetivos que se persiguen con la obligación de separación contable.

Cabe agregar que antes que las "metodologías internacionalmente aceptadas", en México un "informe de precios de transferencia" necesariamente debe cumplir con lo estipulado al respecto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (en los sucesivos "LISR"), principalmente en sus artículos 76, 76-A, 179 y 180, los acuerdos sobre tributación en los tratados internacionales que tiene firmados nuestro país y finalmente con respecto a las Guías sobre Precios de Transferencia para las Empresas Multinacionales y las Administraciones Fiscales, aprobadas por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante "OCDE").

Asimismo, en contraste con lo señalado en el Anteproyecto, el concepto de "precios de transferencia" para fines contables y fiscales es mucho más amplio a lo señalado, pues involucra todo tipo de transacciones entre empresas relacionadas que, además de prestación de bienes y servicios incluye también todo tipo de financiamiento, todo tipo de operaciones de arrendamiento, explotación, uso, goce o explotación de bienes y servicios tangibles, explotación o transmisión de la propiedad de bienes intangibles y enajenación de acciones.

En éste sentido, vale la pena mencionar que la Administración Central de Fiscalización de Precios de Transferencia del Servicio de Administración Tributaria (en lo subsecuente "SAT"), constituye la autoridad del gobierno federal en materia de precios de transferencia, quien podría ser consultada para fines del contenido de este "informe" (si lo que se busca es que sea consistente con la metodología de precios de transferencia para fines fiscales).

Asimismo, las empresas que conforman a los AEP tienen obligaciones de presentar anualmente diversas declaraciones informativas sobre empresas relacionadas y en particular, de precios de transferencia con éstas para fines fiscales (como se señala, de conformidad con la LISR y los compromisos de México en tratados internacionales y con la OCDE), por lo cual, si el interés plasmado en el Anteproyecto es contar con un "informe de precios de transferencia" que se apegue a las metodologías utilizadas para fines fiscales, bastaría con solicitar que los informes presentados por las empresas del Agente Económico Preponderante al SAT (suponiendo cumplen con tal obligación fiscal) sean entregados al IFT.

Si bien, puede ser información muy útil para ese Instituto para determinar las relaciones y transacciones comerciales entre empresas relacionadas de los AEP, tales declaraciones informativas (o "informes" como se indica en el Anteproyecto) tienen un objetivo distinto al de la obligación de separación contable, por lo cual para fines de esta última, una vez obtenidas las declaraciones informativas o los "informes" sobre precios de transferencia, se tendrían que hacer ajustes adecuados para poder utilizarse para evaluar los propios reportes de separación contable de los AEP.

Al respecto, se considera necesario que exista para efectos del reporte de separación contable una metodología similar y totalmente consistente entre cargos de transferencia y precios de

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized '1' above a circular flourish.



transferencia, es decir, toda transacción comercial entre empresas relacionadas a los AEP debe ser no discriminatoria y en condiciones similares a las que se dan con terceros. Igualmente, las transacciones virtuales entre las actividades mayoristas y minoristas deben ser no discriminatorias y en condiciones similares a las que se dan con terceros.

Finalmente y con independencia de lo anterior, se reitera que el nombramiento o selección del experto que llevara a cabo el "informe de precios de transferencia" sea facultad del IFT.

3. Estudios Técnicos de Soporte

De manera general se indica que los concesionarios deberán presentar:

- i. Estudio de infraestructura,
- ii. Estudio de energía,
- iii. Estudio de utilización de planta (sic), y
- iv. Estudio de vidas útiles.

Para estos estudios tampoco se señala la periodicidad de actualización, los requisitos mínimos, si los puede hacer internamente el regulado o debe contratar un experto externo, etc.

La falta de detalle para elaboración y composición de dichos documentos de soporte y de mecanismos para asegurar su debida y oportuna presentación, permite cumplir la obligación con la simple entrega de los mismos, sin que estos puedan realmente ser de utilidad para esa autoridad.

Reportes, Formularios y Guías para la Presentación Anual de la Separación Contable

Con relación al Anexo 5 del Anteproyecto, se recomienda que además del cumplimiento de separación contable para el ejercicio fiscal inmediato anterior, se presente por primera y única vez la separación contable re-expresada para los últimos cinco años fiscales, con fin de permitir el análisis de la evolución de los costos y márgenes de los servicios de dicho concesionario en los últimos años.

Dicha acción retroactiva encuentra su justificación desde el punto de vista legal, en la propia facultad de verificación en materia administrativa y fiscal, así como en la aplicación de una medida asimétrica a los actuales agentes económicos declarados preponderantes o con poder sustancial.

Se considera que el Anexo 5 del Anteproyecto, también requiere mayor detalle sobre las características de presentación, candados, revisión de errores, responsables, calendarización de entrega, etc., que deben tener los reportes, formatos, formularios, guías y matrices para presentar la separación contable (Ej. únicamente se indica que los formatos deberán ser presentados al Instituto en formato electrónico editable, sin especificar en qué sistema, los mecanismos para verificar su autenticidad y que no existan errores internos, responsables por parte del regulado en caso de dudas o comentarios sobre la información, etc.).

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a loop at the bottom, positioned on the right side of the page.



Formatos de Presentación de Información de Redes Compartidas

Por lo que hace al Anexo 5 del Anteproyecto, se pone a consideración de esa autoridad que el concesionario de la red compartida entregue además de los formatos y reportes señalados en dicho Anexo, aquellos señalados en el Anexo 5 aplicables a los AEP o agentes económicos con poder sustancial con la finalidad de permitir la comparación de información entre unos y otros, y de uniformidad en la presentación de la información.

Adicionalmente, de manera particular se recomienda agregar a los rubros de ingresos, costos y márgenes relacionados con autoridades públicas, otra columna donde se desagreguen los mismos aspectos pero relacionados con los AEP, con el fin de poder determinar el grado de influencia comercial u operativa que la red compartida tiene con éstos y si las condiciones otorgadas son las mismas para terceros.

Definición de Lineamientos Generales para la Selección de los Criterios de Imputación de Costos e Ingresos en la Separación Contable.

El Anexo 7 del Anteproyecto, que en opinión de AT&T debería contener los lineamientos generales que resultan de suma importancia para que se lleve a cabo de manera idónea y valiosa el reporte de separación contable por parte de los AEP, parece carecer del nivel de especificación necesario, además de que establecen libertad y flexibilidad en las imputaciones que podrían ser peligrosas para la idoneidad de la información presentada.

Particularmente se señala la posibilidad de utilizar ejercicios estadísticos para la imputación de costos de paquetes de servicios (como el double-play de voz y datos), sin especificar las características, criterios y límites de dichos ejercicios estadísticos. Como es del conocimiento de ese Instituto, en la actualidad prácticamente la totalidad de los servicios minoristas se ofrecen empaquetados, por lo cual resulta absolutamente necesario definir la metodología para la elaboración de tales estudios estadísticos.

Sería idóneo que se determinaran directamente los criterios de imputación de ingresos y costos en dichos paquetes para poder detectar efectivamente distorsiones o conductas monopólicas como subsidios cruzados, price-squeezes, discriminación de precios o trato, etc.

De igual manera, con respecto a la imputación de costos por actividades tanto para elementos de red, como de componentes no relacionados con la red, se utilizan términos poco precisos como "factores de uso", "mediciones técnicas" y "estudios extracontables", los cuales necesariamente requieren mayor descripción y especificación.

Asimismo, con respecto a los factores de uso de los elementos de red, se requiere especificar las fuentes de información, criterios, principios, temporalidad, etc., de los mismos, puesto que la atribución de costos a elementos de red puede ser muy sensible a dichos parámetros.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a loop at the bottom and a sharp point at the top.



Respecto a las mediciones técnicas y estudios extracontables, es necesaria mayor precisión sobre cuáles pueden ser esas mediciones y estudios, quién los puede elaborar (con qué cualificaciones) y con qué frecuencia se deben actualizar, entre otros aspectos.

Observaciones Finales

Se recomienda incluir en el Anteproyecto la posibilidad de que terceros concesionarios y los participantes en la Industria en general tengan acceso oportuno a información de la separación contable de los AEP o del agente económico con Poder Sustancial, mediante un adecuado grado de detalle que pueda ser utilizado para aspectos como la contratación de servicios de aquel, esto en concordancia con las recomendaciones de la Comisión Europea⁴:

...“It is recommended that national regulatory authorities make relevant accounting information from notified operators available to interested parties at a sufficient level of detail. (...)

In this respect, the publication by the notified operator of sufficiently detailed cost statements showing, for example, the average cost of network components will increase transparency and raise confidence on the part of competitors that there are no anti-competitive cross-subsidies. This is considered to be particularly important for wholesale services. Implementing guidelines on reporting requirements and publication of information are set out in the Annex.”...

Finalmente, se pone a consideración que el documento de consulta no hace señalamientos, ni requerimientos sobre los sistemas informáticos, las prácticas de resguardo, almacenamiento y otros aspectos de soporte para el manejo de la información contable separada y que en su caso permitan facilitar las tareas de auditoría y revisión de la separación contable.

Por lo anteriormente expuesto a ese Instituto, atentamente solicito:

PRIMERO. Tenerme por presentado en tiempo y forma, y por reconocida la personalidad que ostento.

SEGUNDO. Que se tengan por presentados los comentarios de mis representadas al anteproyecto de la “Metodología de Separación Contable Aplicable a los Agentes Económicos Preponderantes, Agentes Declarados con Poder Sustancial de Mercado y Redes Compartidas”, a efecto de que dichos comentarios sean considerados por ese Instituto en el proceso de consulta pública.

Atentamente,

Ciudad de México, a 1° de agosto de 2017.

⁴ European Commission (2005); Op. Cit.