



Comisión Interamericana de Telecomunicaciones

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Mesa Redonda 1

Aspectos tributarios importantes aplicados a servicios de roaming internacional

INFORME FINAL

1. Objetivo

El objetivo final de este informe es presentar y comentar las cuestiones más importantes que surgieron en el debate mantenido en el panel sobre impuestos aplicados al roaming internacional en América.

El abordaje de estas cuestiones podrá servir como base para establecer pautas para el estudio sobre los desafíos y obstáculos que enfrenta el roaming internacional que se llevará a cabo por iniciativa de IIRSA.

2. Limitaciones

Las conclusiones presentadas en este breve informe no serán consideradas ni exhaustivas ni limitadas, dado el tiempo disponible para el debate y el modelo adoptado de libre participación. Ahora bien, como la participación en el debate fue abierta a todo aquel que quisiera hacer uso de la palabra, es posible que algunas de las actas reflejen las preocupaciones y los puntos de vista de una sola parte.

3. Conclusiones

El debate mantenido en el panel sobre impuestos fue profundo y a la vez muy abarcador, sin que ello impidiera la posibilidad de agrupar los principales temas discutidos en algunas ideas fundamentales que se reseñan a continuación:

3.1. El impacto de la carga fiscal sobre los servicios de roaming internacional

El debate dejó a las claras el papel central que tienen los impuestos en los costos de los servicios de roaming internacional.

Por otra parte, no fue posible determinar si la cuestión tributaria alcanza para explicar las inmensas diferencias que existen entre las tarifas de los servicios de telefonía móvil en los servicios de roaming nacionales e internacionales.

De acuerdo con la opinión de un operador, además de los impuestos, el fraude es otro aspecto importante que puede afectar en el costo.

Otro operador planteó la alta carga tributaria que rige para los servicios de telecomunicaciones así como la discriminación impositiva que sufren los servicios de roaming cuando se los compara con el régimen tributario que se aplica a otros bienes y servicios adquiridos en el exterior, donde en muchos países estos impuestos son reembolsados al usuario.

Uno de los participantes explicó que el problema radica no sólo en el pago de impuestos sino también en la administración del proceso tributario que, en líneas generales, es muy complejo y demanda mucho tiempo.

Más de un operador presente en el panel señaló el hecho de que el costo de los impuestos está incluido directamente en las tarifas y, por ende, es el cliente quien paga estos costos.

Otro tema que se abordó fue el hecho de que se están introduciendo reformas impositivas en América, por lo que resulta importante evaluar qué impacto podrían tener esas reformas sobre el régimen tributario de los servicios de telecomunicaciones.

3.2. La importancia del marco de los costos en un servicio de roaming internacional

Hubo consenso entre todos los participantes de que las tarifas del servicio de roaming internacional son muy altas.

En este contexto, se destacó cuán importante es conocer la estructura de costos que existe en la provisión del servicio de roaming internacional. Es necesario precisamente para evaluar el impacto de los impuestos y de otros posibles factores que expliquen estos precios.

Además de los impuestos, los representantes de los carriers citaron otro tipo de costos como las pérdidas por fraude y la provisión de otros servicios, por ejemplo la identificación de llamadas.

Otro punto planteado fue que los operadores móviles en muchos casos no son proveedores de servicios de larga distancia y, por consiguiente, tienen que contratar este servicio de un tercero, lo que encarece los costos.

De acuerdo con uno de los participantes, para hacer un estudio eficaz sobre los costos del roaming deben tenerse en cuenta algunos aspectos. Los principales puntos que corresponde analizar son la segmentación de los carriers, incluyendo una evaluación de los mercados a los que se quiere llegar, y las diferentes normas aplicadas al servicio en cada país, por ejemplo el "abonado llamante paga".

Este mismo asistente señaló que este estudio también debería considerar las diferencias entre países relacionadas con el porcentaje de servicios prepagos y pospagos. En América Latina, el servicio prepago representa la mayor parte del mercado de telefonía móvil, mientras que en otros mercados ocurre lo contrario.

Otro aspecto que merece ser considerado es el destino de las llamadas telefónicas cuando los viajeros utilizan el servicio de roaming internacional. Por lo general, el mayor porcentaje de dichas llamadas estarán dirigidas a su propio país (sea teléfono particular o laboral); luego seguirán las llamadas locales y sólo un pequeño número lo hará a otros países.

En cuanto a la cuestión del precio del servicio, a pesar del consenso general sobre el hecho de que las tarifas son altas, hay opiniones divergentes en cuanto a las políticas de fijación de precios que adoptan los operadores.

Por una parte, un representante de los operadores alegó que en el mercado del roaming internacional el precio no es el aspecto más importante para el usuario. En su opinión, el punto más importante es la posibilidad de llamar a su hogar y hablar con sus seres queridos. De este modo, el servicio de roaming podría ser considerado inelástico según este argumento.

En cambio, otro participante destacó que esta realidad se aplica sólo a la situación actual en que el servicio de roaming internacional se restringe a un nicho de mercado en el que las compañías y no los individuos son quienes soportan los costos más altos de las facturas. Así, existiría la posibilidad del crecimiento del servicio de roaming internacional si los precios fueran más bajos y, por ende, más atractivos para los individuos. Por consiguiente, desde su punto de vista, el precio del servicio de roaming internacional podría considerarse elástico.

3.3. El problema de la doble imposición y los acuerdos existentes

Hubo coincidencia entre los participantes en cuanto a que la doble imposición constituye un problema para la industria de las telecomunicaciones, sobre todo en el caso de los servicios de roaming internacional.

Sin embargo, el número de acuerdos bilaterales contra la doble imposición es muy bajo entre los países de América Latina.

Uno de los operadores comentó que aun cuando existe un acuerdo para evitar la doble imposición entre los países, en la práctica esta normativa es difícil de aplicar. Esto obedece muchas veces a que las autoridades impositivas y las empresas desconocen cuáles son las condiciones de los acuerdos vigentes, lo que se suma a la burocracia existente para resolver las compensaciones del impuesto abonado en un país en favor del otro país.

Un participante dijo que el problema de la doble imposición no existe en los países de la Unión Europea, donde el IVA sólo se le cobra al consumidor.

Según este mismo participante, el tema de la doble imposición es una cuestión que debe ser manejada por las autoridades impositivas de los países con el fin de armonizar las estructuras tributarias.

3.4. La estructura tributaria de los servicios de telecomunicaciones en América

Uno de los puntos que surgió en las discusiones fue lo importante que resultaba conocer la estructura impositiva que rige para los servicios de telecomunicaciones en el continente americano.

La motivación para obtener este tipo de información estriba en el hecho de que diferentes países aplican diferentes mecanismos impositivos. Por ejemplo, en el caso de Brasil se aplican impuestos a los pagos realizados a operadores extranjeros en los casos de tráfico de llamadas salientes (al exterior). En el caso de Panamá, de acuerdo con uno de los representantes de este país, se gravan sólo los servicios provistos dentro del país.

3.5. El Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales de Melbourne, 1988

Se discutió la cláusula sobre la tributación de las telecomunicaciones en el RTI (Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales), aprobado en Melbourne en 1988.

Uno de los planteos fue que era necesario determinar las razones por las cuales, en la práctica, esta cláusula no se respeta en varios países signatarios cuando se trata de impuestos al roaming internacional.

Una de las hipótesis planteadas fue que la redacción de esta cláusula es obsoleta para la realidad actual de la telefonía móvil, lo que da lugar a diferentes interpretaciones por parte de las autoridades impositivas. Así, una de las posibilidades de mejorar el problema de la tributación sería revisar esta cláusula.

4. Comentarios finales

Es importante subrayar que no se abordaron todas las cuestiones que se propusieron en el documento preparado para facilitar el panel.

Por lo tanto se recomienda que el estudio que se llevará a cabo por iniciativa de IIRSA, además de las consideraciones que surgieron en el debate, también incluya estos otros aspectos, con el objeto de favorecer un mejor abordaje al problema.

Asimismo, CITELE podría tener en cuenta las conclusiones de este panel en futuros estudios sobre la mejora de los servicios de telecomunicaciones en América.

5. Resumen de las recomendaciones

En suma, las principales recomendaciones que se plantearon como resultado del debate en el panel de tributación fueron las siguientes:

- Llevar adelante un estudio en los países de América para evaluar:
 - La carga tributaria que rige en los servicios de telecomunicaciones;
 - Si una reducción en los impuestos que se aplican a los servicios de telecomunicaciones llevará a la pérdida de ingresos para el país o, por el contrario, incrementará los ingresos por efecto del aumento en el consumo de servicios;
- Realizar un sondeo en la industria de las telecomunicaciones de América para evaluar la estructura de costos en la provisión de servicios de roaming internacional;
- Comparar la estructura impositiva de los servicios de roaming internacional en los países de América con el fin de identificar las principales diferencias y distorsiones;
- Analizar los acuerdos sobre doble imposición existentes entre los países de América y verificar si pueden aplicarse a los impuestos sobre los servicios de roaming internacional;
- Identificar las razones o dificultades por las cuales los acuerdos sobre doble imposición en los países de América han sido utilizados eficazmente alguna vez para los servicios de telecomunicaciones;

- Estudiar la aplicación de la cláusula impositiva del Reglamento sobre las Telecomunicaciones Internacionales de Melbourne por parte de los países de América con el fin de responder a las siguientes preguntas:
 - ¿Qué países firmaron este convenio?
 - Si los signatarios aplicaron esta cláusula a los impuestos aplicados al roaming internacional;
 - Si es necesario revisar la redacción de esta cláusula para garantizar una aplicación más efectiva por parte de los países de América.

MESA REDONDA 2

Importancia de las medidas anti-fraude para una mejora del mercado de servicios de roaming internacional

DOCUMENTO DE CONCLUSIONES

Este documento pretende recopilar las principales conclusiones obtenidas en la mesa redonda titulada “importancia de las medidas anti-fraude para una mejora del mercado de servicios de roaming internacional”, celebrada el día 11 de marzo de 2008 en el marco del taller “servicios de roaming internacional”, organizado conjuntamente por IIRSA / CITEL.

El taller ha consistido, en primer lugar, en una breve presentación del problema y una motivación para el diálogo sobre la temática del taller, para dar paso a un debate entre los diferentes agentes participantes, esto es, operadores, reguladores, proveedores de servicios y organismos internacionales, representando tanto al sector público como al privado. Las principales conclusiones que se han obtenido en el debate han sido las siguientes:

1. El fraude en entornos de roaming constituye un factor determinante de riesgo que influye negativamente en el desarrollo del negocio de roaming. Por un lado, genera recelo en los operadores a la hora de tomar la decisión de realizar contratos bilaterales de roaming. Por otro, los riesgos derivados de la existencia de roaming repercuten finalmente en un incremento del precio final ofertado a los abonados.
2. Para posibilitar el desarrollo del negocio del roaming en las Américas, es necesario abordar una solución al problema del fraude en este tipo de entornos. Por tanto, es preciso estudiar una serie de medidas o posibles soluciones que parezcan adecuadas para reducir el fraude o bien mitigar sus efectos.
3. Las diferentes medidas para la solución del problema del roaming que se han propuesto, por parte de los diferentes participantes, son las siguientes:
 - ***Impulso de legislación y regulación contra el fraude:***
Es recomendable facilitar la creación de una legislación/regulación que penalice de forma efectiva la comisión de fraudes en roaming. La experiencia de algún país, como Colombia, muestra que el establecimiento de este tipo de medidas ha reducido considerablemente el porcentaje de fraude. Esta legislación/regulación debe producirse en todos los países, de forma que el operador que exporta abonados y, por tanto, es susceptible de sufrir el fraude, se sienta protegido.
En este sentido, se ha constatado que existe una dificultad inherente a la tipificación como delito penal del incumplimiento de un contrato privado, como es el caso del fraude cometido por abonados en roaming. Es necesario, por tanto, identificar fórmulas efectivas en el campo legislativo / regulativo, existentes tanto en el ámbito regional como internacional.
 - ***Mejorar la capacitación técnica y organizativa de las operadoras para la evolución a redes de nueva generación:***

Es preciso potenciar la evolución de las redes a los sistemas de nueva generación en los que los sistemas de voz están totalmente integrados con las redes de datos, y que dicha evolución tenga en cuenta aspectos de seguridad y de fraude. Se ha constatado que, en general, los operadores se encuentran poco evolucionados en este ámbito y que, por tanto, es necesario fomentar el comienzo de una curva de aprendizaje del mundo de voz hacia los entornos de datos.

En este campo, se han señalado ciertas medidas posibles:

- Potenciar el despliegue de las medidas de seguridad ya conocidas aplicadas en entornos de datos.
- Mejorar la capacitación de las operadoras en estas tecnologías.
- Generar un estudio sobre la adaptación de las estructuras organizativas empresariales para considerar la interacción entre el mundo de voz y de datos. En este sentido, existen algunas experiencias de creación de departamentos que consideran conjuntamente temas como aseguramiento de ingresos, fraude y seguridad de sistemas.

- ***Desarrollar medidas técnicas coordinadas para combatir el fraude:***

Es necesario aprovechar las sinergias regionales para establecer medidas coordinadas que permitan mejores soluciones. En este sentido se han propuesto las siguientes medidas.

- Potenciar la puesta en común de alarmas de fraude.
- Elaboración conjunta de listas negras y patrones de fraude.
- Establecimiento de un registro de equipos robados accesible por todos los operadores regionales, continuando el trabajo comenzado por CITEL hace dos años.
- Elaboración de programas de investigación (I+D+I) en el campo de la protección contra el fraude. Estos programas deben estar orientados a la mejora de las tecnologías existentes de detección de fraudes.

- ***Potenciar medidas financieras para la reducción del riesgo de fraude:***

En este campo se ha propuesto el impulso de un seguro contra el riesgo de fraude que permita a los operadores considerar costes fijos, asociados al pago del seguro, en lugar de costes variables, determinados por el riesgo de sufrir fraude. Este tipo de seguro podría ser financiado en parte y de forma temporal por ciertas organizaciones internacionales.

- ***Favorecer el apoyo procedente de organizaciones clave en la elaboración de procedimientos:***

En este sentido, se ha constatado la necesidad de la elaboración de procedimientos en el campo del fraude que permitan a las operadoras simplificar procesos y mejorar en la prevención de fraudes. Se ha señalado a CITEL y GSMA como organizaciones clave en este tipo de tareas.

Todas estas medidas que se han señalado podrían ser consideradas para su estudio e implementación en el seno de la iniciativa IIRSA y también en el comité de CITEL.

MESA REDONDA 3

Interoperabilidad y calidad de servicio en el Roaming internacional

CONCLUSIONES

El presente documento pretende recopilar las principales conclusiones obtenidas en la tercera mesa redonda denominada “Calidad e interoperabilidad en el servicio roaming: claves para el modelo de negocio”, desarrollada dentro del Taller IIRSA/CITEL.

SOBRE INFRAESTRUCTURA E INTEROPERABILIDAD

a) Interoperabilidad

La interoperabilidad no es el tema crítico. Los operadores se interconectan a través de un tercer actor que intermedia la interconexión e interoperabilidad entre las redes propietarias y visitadas. Este modelo de interconexión ha generado que no exista relación entre operadores que firman acuerdo. Esto origina que la coordinación y cooperación entre operadores se diluya, no establezcan contacto y no den seguimiento al acuerdo ni al tráfico. Esta situación puede elevar el riesgo de fraude.

Se recomienda estudiar cómo fortalecer el grado de coordinación y cooperación entre los operadores, en línea con las pautas de interconexión que están siendo analizadas por CITEL.

b) Tecnología

Actualmente los operadores se concentran especialmente en “capturar” a los roamers mediante mayor potencia de señal, aprovechando que los terminales seleccionan la red en base a la potencia disponible. Los asistentes consideran que la tecnología evolucionará para permitir simplificar la elección del proveedor de roaming en base a otros criterios establecidos por los usuarios, como mejor precio o calidad, lo que debería aumentar el grado de competencia.

SOBRE CALIDAD DE SERVICIO Y SATISFACCIÓN DEL CLIENTE

Se concuerda que existe un mercado muy grande para el roaming. Hoy en día, sin embargo, es un nicho de mercado, pequeño, que no crece, inelástico y dirigido a las empresas. Esto evita que se pueda hacer la segmentación en roaming porque es un nicho pequeño y enfocado. El potencial del roaming depende del precio final que recibe el cliente y de la relación elasticidad-precio.

En este sentido se recomienda analizar la elasticidad actual del mercado de servicios de roaming y el nivel de tarifas que permitiría que el mercado se torne lo más dinámico posible.

El estudio debe de identificar las condiciones que permitan maximizar u optimizar los beneficios de todos los actores involucrados: usuarios, quienes recibirían un servicio de calidad a un precio que estén dispuestos a aceptar; operadores, que ven aumentados sus beneficios merced a un

aumento de la demanda; y Estado, que recibe una mayor recaudación a través de los impuestos recaudados.

MODELO DE MERCADO Y ESTRATEGIA DE LOS OPERADORES

a) Las diferencias con Europa

Se recogió la percepción de que el nivel de exigencia social sobre los operadores de América Latina está presionando que la región alcance muy rápidamente el nivel que Europa alcanzó tras 20 años, a pesar de las diferencias evidentes de este mercado con otras regiones, en particular con América Latina, donde hay otras condiciones de mercado y desarrollo, mayores distancias, los viajes se realizan en mayor tiempo, la población es menor y se encuentra dispersa geográficamente, la penetración es dispar y retrasada, diferentes monedas, legislaciones diferentes.

Se recomienda tener en cuenta las particularidades de las América a la hora de hacer el estudio que será realizado en el contexto de la Iniciativa IIRSA..

b) Impacto del turismo en el mercado

La industria del turismo en la región está creciendo a tasas elevadas. En ciudades turísticas, como Cuzco, Playa del Carmen, se observa un alto número de viajeros con celulares. Sin embargo la profusión de locutorios y ciber cafés permite suponer que sus llamadas internacionales la realizan por esa vía y no a través de su celular (roaming).

Este hecho demuestra que la demanda de comunicaciones internacionales es enorme. La brecha entre precio y valor recibido por roaming, hace imposible el servicio, incentivando la aparición de alternativas de baja calidad, que “roban” usuarios al roaming.

Se recomienda analizar cuáles son los factores que podrían hacer que este mercado fuere interesante para los operadores.

c) El comportamiento del roamer

Se estima que, en roaming, la mayoría de las llamadas originadas son de vuelta a casa, una pequeña proporción de llamadas locales, el resto son llamadas a otros países. La estructura tarifaria se sustenta en aprovechar la distribución de las llamadas salientes para obtener el máximo beneficio por roamer.

Se recomienda analizar el comportamiento y percepción del usuario a la hora de identificar la estructura tarifaria que mejor se adapte a sus requerimientos de calidad y precio.

d) Cambios en el contexto de los operadores

En los últimos años se han producido algunos cambios en el contexto de los operadores de la Región, que han modificado algunos costes de operación:

- Se han reducido significativamente los precios de la larga distancia internacional, tanto en VoIP como en telefonía tradicional.

- Se ha producido una gran concentración en los operadores de la región, lo que ha producido una bajada en los precios de IOT.
- Ha subido la utilización de la VoIP, lo que ha reducido costos tanto en la cadena de mayoristas como a nivel internacional.

Se recomienda analizar porqué estos cambios no se han visto reflejados en los precios al cliente final del roaming.

SOBRE EL PAPEL DE GOBIERNO Y EL REGULADOR

a) El rol del Estado frente a la estructura del sector

En la actualidad, debido a las fusiones y por la dinámica natural del sector, están retornando algunos de los funcionamientos de monopolio que rigió el mercado de telecomunicaciones en el pasado.

b) Los reguladores y la integración

En las fronteras de los países, existe elevado intercambio comercial fronterizo donde se da, de hecho, una creciente integración económica y social. Si el Gobierno quiere lograr mayor integración con países fronterizos tendrá que recurrir a dar facilidades para el roaming, dentro del marco de sus posibilidades como país.

En este sentido, hará falta un marco de trabajo para la coordinación entre reguladores de los países, ya que un regulador, actualmente, sólo puede emitir normas internas al interior de su país.

c) Acción conjunta

Es necesaria una acción conjunta para superar las limitaciones en la capacidad de legislar exclusivamente dentro de las fronteras de cada país.

Se recomienda estudiar cómo plantear la regulación de roaming en el contexto de las iniciativas de integración y tratados de libre comercio existentes en las Américas, evaluando si existen herramientas disponibles por los Estados para abordar el contexto actual.

A modo de ejemplo, si existiera la facultad de los reguladores de obligar a los operadores a establecer acuerdos de roaming, bajo ciertas premisas y condiciones, podría tal vez provocarse una mejora en la competencia que obligara a una bajada de precio y una elevación de la calidad del servicio.

Todas estas recomendaciones y los factores de análisis señalados podrían ser consideradas para su estudio e implementación en el seno de la iniciativa IIRSA y también en el CCP.I de la CITEL.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Sobre infraestructura e interoperabilidad

Interoperabilidad: *Estudiar cómo fortalecer el grado de coordinación y cooperación entre los operadores.*

Sobre calidad de servicio y satisfacción del cliente

VARIABLES DE LA CALIDAD-PRECIO: *Analizar la elasticidad actual del mercado de servicios de roaming y el nivel de tarifas que permitiría que el mercado se torne lo más dinámico posible.*

Modelo de mercado y estrategia de los operadores

Las diferencias con Europa: *Tener en cuenta las particularidades de América a la hora de hacer el estudio que será realizado en el contexto de la Iniciativa IIRSA.*

Impacto del turismo en el mercado: *Analizar cuáles son los factores que podrían hacer que este mercado fuere interesante para los operadores.*

El comportamiento del roamer: *Se recomienda analizar el comportamiento y percepción del usuario a la hora de identificar la estructura tarifaria que mejor se adapte a sus requerimientos de calidad y precio.*

Cambios en el contexto de los operadores: *Se recomienda analizar por qué los cambios en el contexto de operadores no se han visto reflejados en los precios al cliente del roaming.*

Sobre el papel de gobierno y el regulador

Estudiar cómo plantear la regulación de roaming en el contexto de las iniciativas de integración y tratados de libre comercio existentes en las Américas, evaluando si existen herramientas disponibles por los Estados para abordar el contexto actual.