

EQUIDAD EN LAS TARIFAS ELÉCTRICAS: ¿RESUELVE ALGÚN PROBLEMA DE FONDO?

- El proyecto de “equidad tarifaria” busca acotar las diferencias de tarifas residenciales entre distintas zonas del país y mejorar la disposición de los habitantes a aceptar proyectos de generación a través de una rebaja de las tarifas en las áreas de mayor concentración de generación eléctrica.
- La primera medida resulta razonable puesto que no altera las señales de eficiencia y contribuye a reducir las diferenciales de tarifas entre clientes residenciales.
- La segunda, en cambio, no logra el objetivo de visibilizar los beneficios vinculados a la instalación de nuevos proyectos para incentivar la adhesión de comunidades locales, habiendo otras alternativas más efectivas y de mayor beneficio social.

PRINCIPIO LYD:

Efectividad de las medidas.

En julio de este año el Ministerio de Energía ingresó al Congreso un proyecto de ley conocido como “equidad tarifaria”ⁱ, con dos objetivos: acotar las diferencias de tarifas residenciales entre distintas zonas del país y mejorar la disposición de los habitantes de una localidad a aceptar proyectos de generación a través de una rebaja de las tarifas en las áreas de mayor concentración de generación eléctrica. Son dos materias que serán comentadas en forma separada, puesto que apuntan a problemas distintos, con soluciones que no necesariamente son las más adecuadas.

I. REBAJA DE TARIFAS EN LAS COMUNAS DONDE EXISTEN GENERADORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA - RECONOCIMIENTO DE LA GENERACIÓN LOCAL (RGL)

En las comunas con generadoras de más de 200 megawatts de capacidad instalada, se propone aplicar un descuento en las tarifas reguladas (no sólo las residenciales), según un factor de intensidad de cada comuna que determinará descuentos de hasta 50%. El costo de la medida tendría que ser asumido por aquellas comunas que no son consideradas como intensivas. El propósito sería reconocer la contribución que hacen al país las comunas que cuentan con plantas generadoras de energía, estableciendo para éstas un beneficio directo que se traduce en una reducción de tarifas. De acuerdo a lo estimado por la autoridad, 59 comunas reducirían su tarifa entre -2,1% y -19,6%. Por el contrario, en las regiones II, VI y Metropolitana, la mayoría de los

clientes verían alzas de tarifas que se aplicarían gradualmente en dos años. A nivel comunal, estas alzas irían desde 0,1% hasta 7,3%.

La medida propuesta surge como una alternativa a la largamente debatida necesidad de compartir beneficios con las comunidades receptoras de proyectos de generación, a fin de equiparar los costos locales con los beneficios nacionales que derivan de la mayor oferta de suministro eléctrico. Esto permitiría incentivar el respaldo de las comunidades a la instalación de generación eléctrica en sus comunas, morigerando la creciente oposición ciudadana a estos proyectos de inversión.

CONCENTRACIÓN HISTÓRICA DE GENERACIÓN GATILLARÍA SUBSIDIOS CRUZADOS ENTRE COMUNAS

Cuadro N°1: Comunas con rebajas tarifarias por Reconocimiento a la Generación Local

N°	Comuna	% Descuento componente Energía	Descuento % Cuenta	N°	Comuna	% Descuento componente Energía	Descuento % Cuenta	N°	Comuna	% Descuento componente Energía	Descuento % Cuenta
1	Mejillones	35,00%	-19,60%	21	Los Vilos	8,75%	-5,19%	41	El Oliviar	4,38%	-2,54%
2	Antuco	35,00%	-18,91%	22	Coronel	8,75%	-5,20%	42	Yerbas Buenas	4,38%	-2,34%
3	Alto Biobío	35,00%	-18,28%	23	La Higuera	8,75%	-5,19%	43	Los Andes	4,38%	-2,53%
4	Huasco	17,50%	-9,80%	24	Río Bueno	8,75%	-4,78%	44	Til Til	4,38%	-2,47%
5	Litueche	17,50%	-9,38%	25	Puyehue	8,75%	-5,33%	45	Mostazal	4,38%	-2,41%
6	Colbún	17,50%	-8,96%	26	Quintero	8,75%	-5,07%	46	Melipeuco	4,38%	-2,36%
7	Tocopilla	17,50%	-10,17%	27	Machalí	8,75%	-5,08%	47	Pirque	4,38%	-2,54%
8	Santa Barbara	17,50%	-9,83%	28	Llay Llay	8,75%	-4,57%	48	Panguipulli	4,38%	-2,50%
9	Diego de Almagro	17,50%	-9,06%	29	San Fernando	4,38%	-2,54%	49	Iquique	4,38%	-2,35%
10	Taltal	17,50%	-10,09%	30	Putre	4,38%	-2,51%	50	Lautaro	4,38%	-2,39%
11	Quilleco	17,50%	-9,18%	31	Renca	4,38%	-2,53%	51	San Vicente de T.T.	4,38%	-2,34%
12	Codegua	17,50%	-9,38%	32	San Esteban	4,38%	-2,54%	52	Arauco	4,38%	-2,43%
13	San José de Maipo	8,75%	-5,07%	33	Ovalle	4,38%	-2,39%	53	Collipulli	4,38%	-2,53%
14	Puchuncaví	8,75%	-5,06%	34	Puerto Octay	4,38%	-2,39%	54	Concón	4,38%	-2,34%
15	Canela	8,75%	-4,88%	35	Copiapo	4,38%	-2,36%	55	Valdivia	4,38%	-2,53%
16	Limache	8,75%	-5,07%	36	Pozo Almonte	4,38%	-2,34%	56	Puerto Montt	4,38%	-2,46%
17	Cabrero	8,75%	-5,19%	37	Dalcahue	4,38%	-2,44%	57	Requinoa	4,38%	-2,59%
18	Ránquil	8,75%	-4,92%	38	Teno	4,38%	-2,47%	58	Constitución	4,38%	-2,54%
19	Quillota	8,75%	-5,06%	39	Laja	4,38%	-2,10%	59	Chonchi	4,38%	-2,54%
20	San Clemente	8,75%	-5,01%	40	Nacimiento	4,38%	-2,45%				

Fuente: Presentación del Ministro de Energía, Máximo Pacheco, en Comisión de Minería y Energía del Senado, 8 de julio 2015.



La motivación principal del proyecto NO debiera ser beneficiar a comunas por concentración histórica de proyectos de generación, sino que motivar la aceptación de nuevos proyectos.

El mecanismo escogido no parece, sin embargo, el más adecuado. Se busca establecer descuentos en todas las tarifas reguladas de comunas con alta densidad de generación local, financiado con el recargo en las tarifas reguladas (excepto residenciales de menos de 180 kWh/mes) en comunas de baja densidad de generación. Se trata, por tanto, de un subsidio cruzado entre comunas. Lo anterior se traduciría en rebajas de distinta magnitud para 59 comunas, con reducciones significativas para 12 de ellas producto de una concentración histórica de generación.

Resulta importante destacar que la motivación principal del proyecto no debiera ser beneficiar a comunas por concentración histórica de proyectos de generación, sino que motivar la aceptación de nuevos proyectos que hoy se ven enfrentados a una oposición ciudadana creciente, la que incluso ha logrado impedir su realización. Sólo en la medida que se visibilicen beneficios vinculados a la instalación de nuevos proyectos será posible incentivar la adhesión de comunidades locales. En la medida que se beneficia a comunas por el stock existente de generación, el beneficio derivado de proyectos nuevos puede ser muy menor y, por tanto, no incentiva una mayor aceptación de ellos.

Por lo demás, la medida tiene aspectos regresivos, puesto que los beneficiados serían todos los consumidores de las comunas intensivas en generación, lo que conlleva un beneficio proporcionalmente mayor para aquellos consumidores de altos ingresos que son los que más consumen.

Por otra parte, el proyecto sólo se aboca a las centrales de generación, sin considerar la infraestructura de transmisión que también ha enfrentado importante oposición ciudadana y podría tener iguales “externalidades” para las comunidades afectadas. Luego, resulta razonable diseñar un esquema de aportes locales que considere no sólo la capacidad instalada de generación sino también las líneas de transmisión.

UNA PROPUESTA MEJORADA

Resulta más conveniente, del punto de vista social, establecer un sistema de asociatividad donde los recursos recaudados sean destinados a proyectos de mayor beneficio social, como financiar escuelas, plazas, seguridad pública, infraestructura, etc. Los aportes monetarios -la rebaja de tarifas se acerca a ello- tiende a generar mayor reticencia pues es interpretada como una “compra de voluntades”, mientras que la entrega de infraestructura y servicios públicos tienden a ser percibidos como un beneficio para la comunidad en su conjunto, no meros beneficios privados. Tiene

La nivelación de tarifas de distribución introduce mayor equidad en el tratamiento de los clientes residenciales, sin que la distorsión de precios tenga necesariamente efectos en la eficiencia del mercado.

además, la ventaja de permitir dar a los recursos el mejor uso que la comunidad quiera darle, y que no necesariamente es una rebaja en las cuentas de la luz.

Sería preferible, por tanto, retrotraerse a lo que fuera el proyecto original de la llamada Ley Tokmanⁱⁱ (cargo por kW o kWh a nuevos proyectos y cargo por km de línea según voltaje, a beneficio local), iniciativa que también fue considerada durante el gobierno del Presidente Piñera en la Agenda Impulso Competitivoⁱⁱⁱ. Lo anterior sería una medida similar a la de establecer impuestos locales, que bien calculados podrían contribuir con un flujo permanente para el desarrollo de actividades locales de alta rentabilidad social, sin afectar de manera sustancial la rentabilidad privada del proyecto (podría incluso mejorarla si permite sacar adelante proyectos en menor plazo y con menos costos asociados a su aprobación).

Existe una opción adicional y que podría incluso resultar menos gravosa para el desarrollo de proyectos eléctricos de generación y transmisión necesarios para el país y que consistiría en traspasar el costo del aporte comunal a los clientes finales. De esta manera, se socializaría el costo entre todos los beneficiarios (consumidores de energía eléctrica), sin afectar las decisiones de inversión y logrando el objetivo final, cual es el disponer de financiamiento que permita dar beneficios a la comunas de alta densidad de generación (si se persiste en esta idea) y a aquellas comunas donde se estén desarrollando nuevos proyectos de generación y transmisión. Esta modalidad tiene además la virtud que no establece sobrecostos a los proyectos de energía eléctrica, lo que podría interpretarse como una medida discriminatoria respecto de otros proyectos de inversión que también tiene incidencia local.

Cualquiera sea el modelo escogido, es importante establecer un mecanismo transparente y participativo para el uso de los recursos recaudados. Para ello, los proyectos a ser financiados con los recursos destinados a las comunidades afectadas, debieran estar priorizados en función de una cartera de alternativas consensuadas con la comunidad, la autoridad local y eventualmente alguna autoridad central. Así se generaría un proceso transparente y justo de repartición de rentas, evitando que solo un grupo pequeño, pero mejor organizado, perciba la mayor parte de los beneficios.

II. NIVELACIÓN DE TARIFAS DE DISTRIBUCIÓN - EQUIDAD TARIFARIA RESIDENCIAL (ETR)

En el conjunto de los sistemas eléctricos con capacidad instalada superior a 1.500 kilowatts, las tarifas máximas que las empresas distribuidoras podrán cobrar por suministro a usuarios residenciales no podrán diferir del promedio simple de éstas en

más de un 10%, considerando una muestra estadísticamente homogénea. El objetivo de esta medida sería reducir la asimetría existente en las tarifas residenciales en el país (esta diferencia surge principalmente por la diferencial de costos de distribución que son más bajos para ciudades más densamente pobladas), haciendo que la diferencia entre el promedio de las cuentas tipo y la cuenta tipo más alta no sea superior al 10%, absorbiéndose las diferencias por los suministros sobre el consumo mensual referencial de 180 kWh con cuentas tipo bajo el promedio señalado, así como por las demás tarifas reguladas (comerciales e industriales de menor escala). Así, las cuentas tipo variarían entre \$ 17.237 y \$ 21.968 (versus \$ 16.335 y \$ 28.754).

Respecto de esta medida, cabe mencionar algunos antecedentes previos. La Ley de Electricidad traspasa a tarifas los costos eficientes de generación, transmisión y distribución. Tanto el componente de generación como transmisión, tienen mecanismos de eculización, puesto que en el caso de la generación hay compensaciones para que el costo para empresas distribuidoras no presente diferencias superiores al 5% desde Arica a Chiloé. La transmisión, en tanto, representa un porcentaje menor del costo total (10%) y existe un cargo único por transmisión troncal para clientes pequeños, independiente de su ubicación geográfica. La distribución, que tiene precio regulado, varía según la densidad (clientes por km de línea): en las grandes ciudades, los costos se dividen por un mayor número de usuarios, y la tarifa resulta inferior a la de centros urbanos más pequeños o zonas rurales. Hay 6 zonas o “áreas típicas” con costos de distribución dispares, lo que explica la asimetría en las cuentas de la luz antes señaladas.

El objetivo buscado para reducir las diferencias en las tarifas residenciales (equidad tarifaria) se haría a través de un subsidio cruzado: se recarga el valor agregado de distribución (VAD) de empresas de bajo costo (respecto del promedio) -lo que afecta a todos los clientes regulados de esa empresa, salvo a los residenciales de consumo bajo 180 kWh al mes- y lo recaudado se usa para rebajar las tarifas de todos los residenciales de las empresas de alto costo (respecto del promedio). El resultado es que 17% de los clientes residenciales no verían modificadas sus tarifas; 48% verían reducidas las tarifas en 13,7% promedio (\$ 4.150, con un rango de disminución que va desde un 39,10% (\$ 13.000 aprox.) a 0,03%); y 35% registrarían alzas promedio de 4,7% (\$ 983, con un rango que va desde los 0,8% a 6,7% (\$ 1.300)).



48% DE LOS CLIENTES RESIDENCIALES VERÍAN REDUCIDAS LAS TARIFAS Y 35% REGISTRARÍAN ALZAS

Cuadro N°2: Efectos ETR a Nivel Nacional (Número de personas)

REGIÓN	Cientes c/Baja	Cientes c/Alza	Cientes s/cambios
ARICA	71.108	-	-
TARAPACÁ	89.215	-	-
ANTOFAGASTA	-	100.281	60.955
ATACAMA	282	46.005	45.007
COQUIMBO	255.658	-	-
VALPARAÍSO	669.056	-	-
METROPOLITANA	99.258	1.497.005	570.533
O'HIGGINS	60.064	124.232	107.973
MAULE	286.073	43.453	38.908
BIOBÍO	396.668	133.280	115.837
ARAUCANÍA	302.144	7.347	6.385
LOS RÍOS	123.950	-	-
LOS LAGOS	274.339	-	-
AYSEN	34.993	-	-
MAGALLANES	53.763	-	-
TOTAL	2716571	1951603	945598

Fuente: Presentación del Ministro de Energía, Máximo Pacheco, en Comisión de Minería y Energía del Senado, 8 de julio de 2015.

La medida propuesta es, sin duda, compleja puesto que obliga a realizar un doble cálculo (remuneración por distribuidora y subsidio cruzado), pero no debiera existir dificultad técnica para hacerla aplicable. Ciertamente, introduce mayor equidad en el tratamiento de los clientes residenciales, sin que la distorsión de precios tenga necesariamente efectos en la eficiencia del mercado. En particular, del punto de vista de la demanda, existe una baja elasticidad en el precio del consumo residencial (no cambia mayormente el patrón de consumo) y las tarifas no inciden en la decisión de dónde residir. Por el lado de la oferta, no se altera el ingreso de las distribuidoras (VAD), manteniendo, por tanto, las señales de precio necesarias para la eficiencia de su gestión.

Por último, las alzas de tarifas para no residenciales y residenciales mayores de 180 kWh serían moderadas y aplicadas con alguna gradualidad (2 años), lo que reduce el impacto de la medida. Los beneficiarios de las menores tarifas residenciales, en tanto, serían de áreas rurales y de baja densidad.

CONCLUSIONES

Considerando que la equidad tarifaria residencial puede ser valorable, y siendo los costos de su aplicación menores, la medida propuesta para nivelar las tarifas de distribución resulta razonable, aunque no por ello imprescindible. La propuesta de Reconocimiento de la Generación Local, en cambio, no logra el objetivo buscado, cual es aumentar la aceptación por parte de las comunidades para que se instalen nuevos proyectos de generación y transmisión. Para ello resultaría preferible volver a replantear iniciativas propuestas con anterioridad que comparten los beneficios de dichas inversiones con las comunidades, financiando proyectos de mayor valoración social. Con todo, el proyecto no resuelve ningún problema de fondo, como lo es el compatibilizar los intereses de las comunas con el desarrollo eléctrico que el país requiere.

ⁱ Boletín N° 10161-08. Actualmente en primer trámite constitucional en Comisión de Minería y Energía del Senado.

ⁱⁱ La Ley Tokman corresponde al Boletín 5251-08, tramitado en el Congreso Nacional el año 2007, cuando Marcelo Tokman era Presidente de la Comisión Nacional de Energía; ley que fue publicada en octubre de ese año, sin contemplar el aspecto señalado (Ley N° 20.220 que perfecciona el Marco Legal vigente con el objeto de resguardar la seguridad del suministro a los clientes regulados y la suficiencia de los sistemas eléctricos).

ⁱⁱⁱ <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/Impulso-Competitivo.pdf> La Agenda de Impulso Competitivo contempló dentro de sus medidas (Acción #15) el estudiar mecanismos que estimulen a los promotores de grandes inversiones a efectuar aportes al desarrollo de tales comunidades.