

Proyecto de ley que amplía la cobertura del subsidio eléctrico e introduce otras medidas de perfeccionamiento a la ley N° 18.410 de la SEC

Boletín 17.064-08

Juan Ignacio Gómez

Coordinador del Congreso Nacional

Programa Legislativo – LyD

Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados

25 de septiembre de 2024

Sumario

- I. Apreciaciones generales
 - 1) Carácter misceláneo del proyecto
 - 2) Sobredimensionamiento del subsidio
 - 3) Problemas del RSH

- II. Contenido del proyecto de ley
 - 1) Sobretasa transitoria al impuesto verde
 - 2) Modificaciones al mecanismo de revisión de contratos de suministro a clientes regulados
 - 3) Modificaciones a la ley N°18.410
 - 4) Bolsa PYME
 - 5) Cargo FET

- III. Conclusiones

I. Apreciaciones generales

1) El proyecto tiene una mala técnica legislativa, porque es **misceláneo**

- Nuestra historia constitucional ha demostrado que es una mala técnica (razones de reforma constitucional de 1970).
- El problema de los **proyectos misceláneos** es que se pierde el foco de la discusión: ¿sobre qué estamos discutiendo en concreto? ¿qué es lo que busca resolver? ¿cómo se interpreta?;
- Pero, sobre todo, fomenta **regulación incompleta**: en este caso, modificaciones a la ley N°18.410.

2) Sobredimensionamiento del subsidio

- Decisión original tenía como referencia al subsidio del agua potable (SAP), un programa exitoso y bien evaluado en su impacto (https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163133_informe_final.pdf).
 - i. A nivel de diseño, obedecía a un problema claramente identificado;
 - ii. A nivel de beneficiarios, estaban definidos de forma precisa;
 - iii. El tope de 15m³ fomenta la eficiencia hídrica;
 - iv. Fomenta el buen comportamiento de pago para mantener el beneficio.

2) Sobredimensionamiento del subsidio

- ¿Qué hizo incrementar el subsidio de 1,5 a 4,7 millones de hogares, es decir, en más de un 200%?
- El fundamento de la ampliación de la cobertura, de acuerdo al mensaje, es el siguiente:

“Pese a los esfuerzos, el alcance de esta medida no es suficiente ante el importante número de familias que requieren de un apoyo adicional para enfrentar las alzas de las cuentas de electricidad durante los próximos semestres”

2) Sobredimensionamiento del subsidio

- **No hay una razón** para el incremento, como podría ser que personas postularon y no lo obtuvieron por haberse completado los cupos;
- Aún si no hubiera ley y hubiese más postulaciones que cupos disponibles, el mayor IVA neto contemplado son \$80.000 millones, aprox. 2/3 del financiamiento actual, permitiendo financiar postulaciones en torno a **800.000 hogares adicionales**.

2) Sobredimensionamiento del subsidio

- Con todo, ¿cuál es la media de subsidios de servicios básicos otorgados?

a. **Subsidio eléctrico 2005**, por aumentos de tarifa por entrada en vigencia de la Ley Corta II:

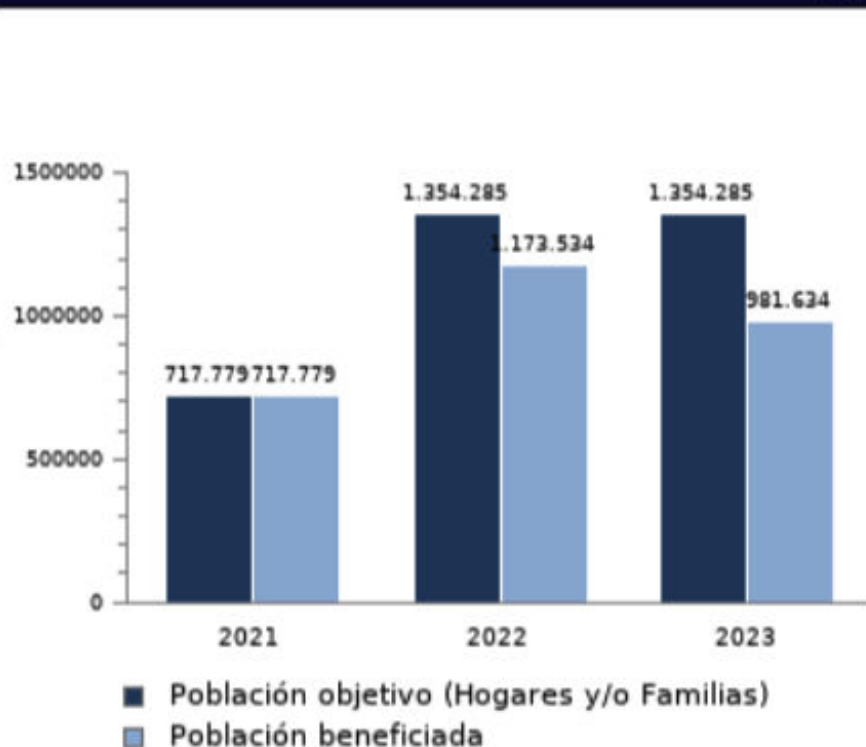
*“se favorezca al 40% de la población de menores ingresos, llegando potencialmente a **1.400.000 hogares**, lo que equivale a **6 millones de personas**.”*

b. Beneficiarios del subsidio de agua potable 2022-23:

1,4 millones de hogares

II. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: FOCALIZACIÓN

POBLACIONES



Población objetivo

Familias en situación socioeconómica vulnerable que destinen el 5% o más de sus ingresos autónomos mensuales al pago del consumo del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas.

Población beneficiada

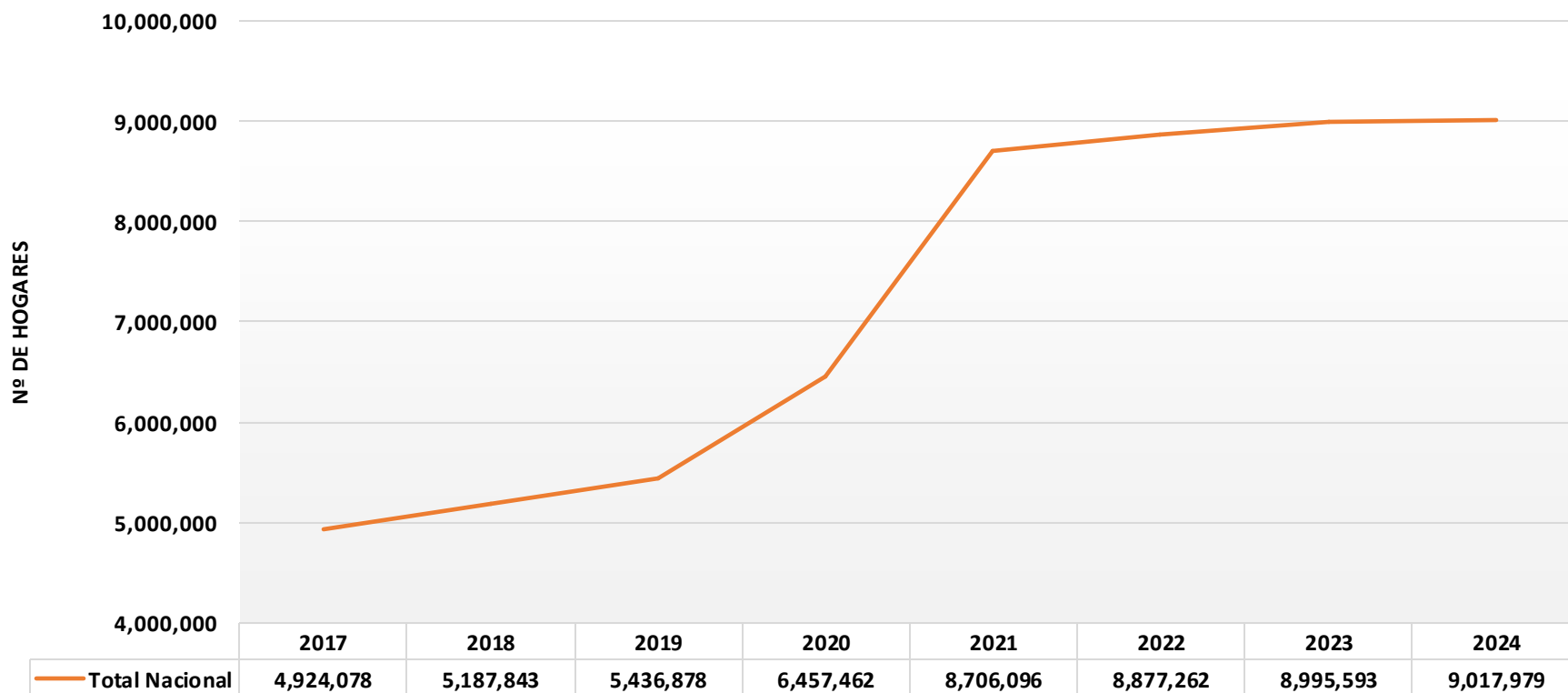
La población a beneficiar se determina calculando el 20% de los arranques domiciliarios por grupo tarifario para el tramo 1 y para el tramo 2 calculando el porcentaje de los arranques domiciliarios ubicados entre el tercer decil de la población y el último, en el cual existe brecha entre el 5% de la media del ingreso autónomo corregido (CASEN) y el valor de la cuanta tipo del grupo tarifario.

En el sector Rural la cantidad de familia a intervenir por región se calcula mediante aumentos inerciales, tanto en la norma tradicional como en el garantizado, sumando las listas de espera acumuladas por tramo del SAP al mes en que se realiza el exploratorio de necesidad para el año siguiente.

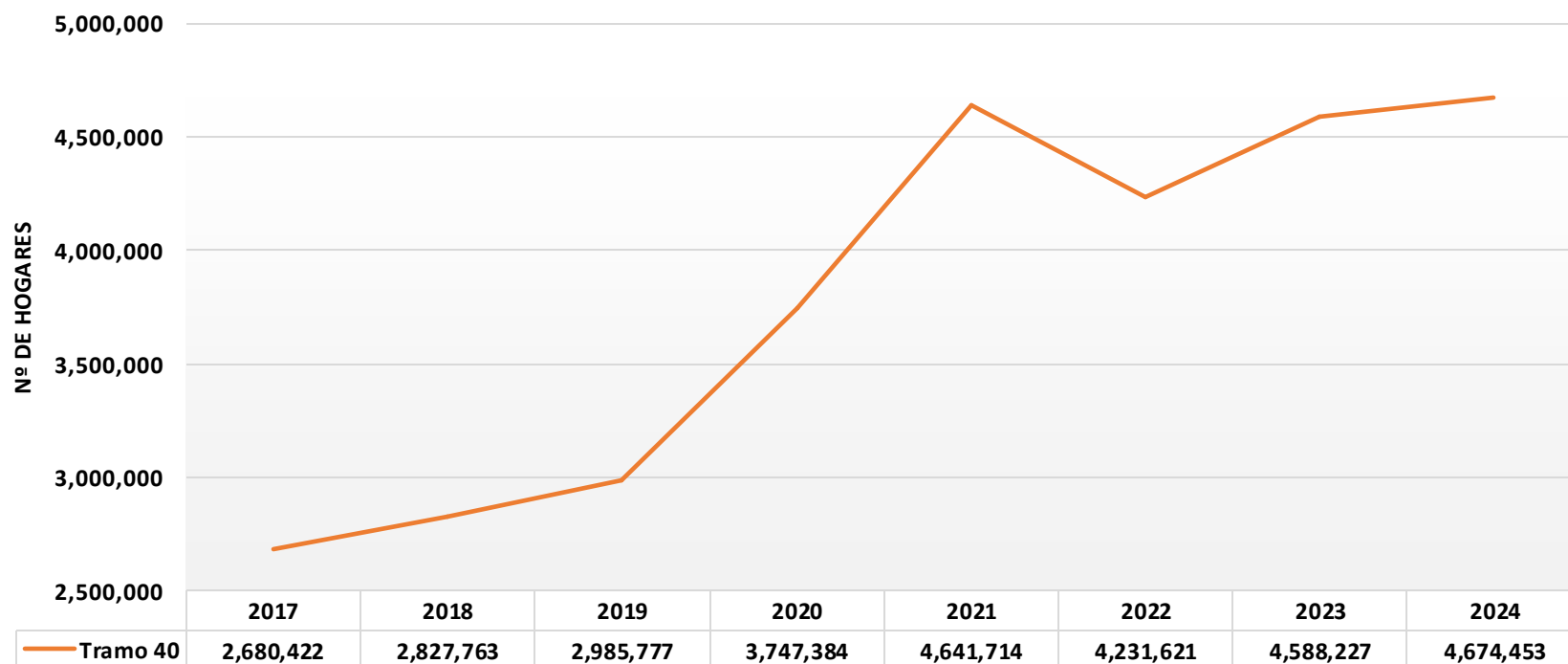
3) Problemas del RSH

- A los **4,7 millones de hogares** se llega por aquellos que componen la totalidad del **tramo 40** del Registro Social de Hogares (RSH).
- Este instrumento **no es herramienta óptima de focalización**, especialmente por masivo de ingreso de hogares y personas con ocasión de entrega de los ingresos familiares de emergencia (IFE) durante la pandemia.

Número de hogares en el RSH



Número de hogares en el RSH pertenecientes al Tramo 40



3) Problemas del RSH

Respecto de la composición de los hogares *“se requiere mejorar la confiabilidad del dato. Para ello se sugiere avanzar en contar con un único registro del Estado sobre la composición de cada familia, el cual sea utilizado para todos los beneficios que entrega el Estado, haciendo más costoso el comportamiento estratégico para un beneficio, ya que afectaría todos los beneficios entregados a nivel de hogar cancelando de esta forma los potenciales incentivos dispares de todos los programas que se entreguen a nivel de hogares. Esto permitiría una identificación unificada de la composición de los hogares, ya que en ocasiones existen discrepancias entre los Registros Administrativos de los programas sociales. En términos prácticos, esto implica por ejemplo homologar principalmente el FUAS y RSH. Los otros beneficios que podrían generar incentivos importantes son aquellos del Ministerio de Vivienda y Pensiones, sin embargo, en estos casos las definiciones de hogar son distintas a las del RSH. Lo anterior conlleva un desafío normativo importante, ya que implicaría ajustar las normativas respectivas, además de implementar cambios en procesos que hoy se llevan a cabo para la asignación de cada beneficio. De manera complementaria, se propone además avanzar en contar con una base única con las direcciones de los hogares.”*

II. Contenido del proyecto de ley

1) **Sobretasa** transitoria al impuesto verde

- Infringe **principio de no afectación** (art. 19 N°20 de la Constitución):

“Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.”

- En la página 16 del mensaje N°176-372 se reconoce explícitamente que recursos **están afectos a un destino determinado**.

1) **Sobretasa** transitoria al impuesto verde

- La sobretasa es un recargo sobre la tasa ordinaria (RAE).
- De lo anterior, se sigue que la sobretasa **no debe variar las reglas del impuesto original**.
- Pero si se compara la propuesta de sobretasa con el impuesto vigente, son de suyo diferentes.

1) **Sobretasa** transitoria al impuesto verde

Impuesto Verde Vigente	Sobretasa propuesta
No prohíbe que sea empleada como indexador en contratos.	Se excluye expresamente su efecto para indexaciones de contratos.
Permite compensar emisiones gravadas total o parcialmente mediante proyectos de reducción de emisiones del mismo contaminante.	No permite compensar emisiones gravadas total o parcialmente mediante proyectos de reducción de emisiones señalado en la ley N°20.780.
Excluye solamente a la generación por biomasa.	Excluye tanto a la generación por biomasa como a las empresas eléctricas que operen en sistemas eléctricos cuya capacidad instalada de generación sea inferior a 200 megawatts (sistemas medianos y aislados).

1) **Sobretasa** transitoria al impuesto verde

- De este modo, **la propuesta constituye un impuesto distinto al vigente y termina gravando dos veces el hecho de emitir CO2, con reglas distintas.**
 - Ello afecta la garantía constitucional de la **igual repartición de los tributos**, en tanto las fuentes emisoras ubicadas en sistemas medianos y aislados quedan exentas del tributo en circunstancias que realizan los mismos hechos gravados que aquellas fuentes emisoras ubicadas en el Sistema Eléctrico Nacional;

1) **Sobretasa** transitoria al impuesto verde

- De este modo, **la propuesta constituye un impuesto distinto al vigente y termina gravando dos veces el hecho de emitir CO2, con reglas distintas.**
 - La propuesta aparece como **manifiestamente injusta**, pues grava dos veces el mismo hecho. Lo justo hubiese sido que el incremento transitorio de la tasa del impuesto no introdujera nuevas reglas específicas orientadas a maximizar la recaudación, gravando una vez el mismo hecho y no dos veces, con reglas diversas.

2) Modificaciones al mecanismo de **revisión de contratos** de suministro a clientes regulados

- Modificación solo permite a las **asociaciones de consumidores** iniciar el mecanismo de revisión, pero mantiene la regla de revisión, que es correcta.
 - Consecuencia: mayor incertidumbre, pues se terminará politizando mecanismo de revisión en la lógica consumidores contra empresas.
 - Los consumidores no son parte de los contratos de suministro.

3) Modificaciones a la ley N°18.410

- SEC hoy posee un marco regulatorio propio del “Comando y Control”.
- Propuestas avanzan hacia un paradigma de **regulación responsiva**, es decir, que la regulación debe incorporar elementos punitivos y no-punitivos para adaptarse al sector regulado y fomentar la cooperación, privilegiando el cumplimiento por sobre la sanción.

3) Modificaciones a la ley N°18.410

- Medición del desempeño y sistema de promoción de cumplimiento:
 - Se distingue a fiscalizados que tienen estándares fijados normativamente (p.e. distribución de electricidad) de los que no (p.e. importadores de electrodomésticos).
 - Estos últimos podrán comprometer metas y estándares voluntariamente.

3) Modificaciones a la ley N°18.410

- Medición del desempeño y sistema de promoción de cumplimiento:
 - Se incorpora la priorización de la fiscalización y su publicidad;
 - Se formalizan planes de acción y de cumplimiento;

3) Modificaciones a la ley N°18.410

- Pero medidas son **incompletas**, en varios sentidos:
 - No se incorporaron normas sobre fiscalización indirecta;
 - Borradores de proyectos incorporaban muchas más facultades para la SEC en materia de protección del consumidor ante problemas con distribuidores;
 - Problema propio de **ley miscelánea**: legislación incompleta.

3) Modificaciones a la ley N°18.410

- Incremento al doble de sanciones administrativas:
 - ¿Para qué?
 - Sanciones podrían llegar hasta US\$17 millones.
 - ¿Tiene un sentido regulatorio real? ¿Qué gana el cliente?
¿Cómo conversa con medidas de regulación responsiva?

4) Bolsa PYME: altera las reglas de los contratos regulados

- **Altera las reglas de los contratos de suministro a clientes finales**, porque genera abastecimientos **sin licitación** (excepción al artículo 131 de la LGSE).
- La propuesta genera **cuasicontratos**, es decir, obligaciones que se contraen sin convención, porque, en este caso, nacen de la ley, como señala el artículo 2.284 del Código Civil.

4) Bolsa PYME: es **anticompetitiva**

- Precisamente porque se generan cuasicontratos, la medida es **anticompetitiva**: la regla general es que los contratos surjan de **licitaciones públicas** y no que los precios de los suministros sean fijados por la autoridad.
- Cabe recordar que, en este caso, el precio del suministro es fijado en la ley, el cual, a su vez, es también fijado administrativamente, pues la ley señala como precio el correspondiente al precio estabilizado.

4) Bolsa PYME: tiene carácter expropiatorio

- **Tiene carácter expropiatorio sin compensación**, porque la energía anual que está afecta a esta medida (500GWh) implica una **disminución de la energía que debería haberse facturado en razón de contratos de suministro**. La pérdida de esos ingresos no es compensada a los generadores.

4) Bolsa PYME: carga pública manifiestamente **injusta y desigual**

- Se trata de una carga pública manifiestamente injusta, pues **transgrede el principio de igualdad ante la ley.**
- En su diseño, el costo de la medida es asignado a los contratos que **arbitrariamente se califican como costosos**, sin considerar que los precios que reflejan los contratos corresponden a configuraciones específicas de los mercados al momento de suscribirse dichos contratos.

4) Bolsa PYME: carga pública manifiestamente **injusta y desigual**

- La asignación de los costos de la medida de esta manera resulta **evidentemente discriminatoria**, porque **no trata a todos los generadores como iguales** y especialmente porque se enfoca en un determinado grupo de generadores sin una justificación racional que permita exceptuar a otros de cargar con ella. Esto es un reflejo del diseño erróneo de la propuesta.
- Que un contrato sea **“caro”** (cuestión relativa) no significa que tenga utilidades sobrenormales.

4) Bolsa PYME: **mal focalizada**

- **La determinación de los beneficiarios es compleja y arbitraria.** Llama la atención que la forma de acceder al beneficio sea la calificación de PYME de acuerdo a la ley de impuesto a la renta y no a la ley que establece normas sobre empresas de menor tamaño, medida mucho más sencilla para determinar a los beneficiarios. Esta es una cuestión que debería aclararse durante el trámite legislativo, especialmente para que no constituya una discriminación especial entre empresas de menor tamaño.

4) Bolsa PYME: mal focalizada

- Asimismo, la inclusión explícita de servicios sanitarios rurales refleja **el carácter arbitrario de la selección**, pues pueden encontrarse diversos actores que también generan impactos positivos y prestan servicios relevantes, como pequeños centros de salud u otros que también podrían requerir esta ayuda y quedan excluidos completamente.

5) Cargo FET: impuesto encubierto

- Los “**cargos**” tienen típicamente sentido regulatorio: corrigen distorsiones entre actores del mercado o permiten el funcionamiento del mercado.
- El Cargo FET tiene el solo **fin de financiar una política social**, cual es el subsidio eléctrico.

5) Cargo FET: impuesto encubierto

- EL Tribunal Constitucional ha entendido que, en nuestro ordenamiento jurídico:

“Los tributos, impuestos o contribuciones son prestaciones pecuniarias exigidas coactivamente por la ley a quienes incurran en los hechos o situaciones que ésta grava, con miras a subvenir al funcionamiento del Estado en su conjunto, sin que vayan acompañadas de una contraprestación directa y específica en beneficio del contribuyente.”

5) Cargo FET: impuesto encubierto

- Tributo es desigual, porque solo afecta a una categoría de generadores: la igual repartición de los tributos exige **no discriminar** dentro de una misma categoría de sujetos afectos al impuesto.
- ¿**Cuál es el motivo** para que un grupo de agentes económicos cargue con este peso y no todos?
- Adicionalmente, transgrede **principio de no afectación** y también, la disposición que señala que deben ingresar al patrimonio de la Nación.

5) Cargo FET: impuesto encubierto

- Diseño de política pública es **ciego** ante la realidad y sus efectos: no pondera efectos económicos derivados de la aplicación de los contratos particulares.
- Si hay menos actividad PMGD, habrá menos recaudación para el fondo; menos recursos asociados a IVA neto, etc...

III. Conclusiones

Conclusiones: aspectos positivos

- i. El proyecto tiene aspectos positivos, como el perfeccionamiento de las reglas para **extinguir saldos de los mecanismos de estabilización**;
- ii. También las **modificaciones a la ley N°18.410**, de la SEC. Pero, estas modificaciones son incompletas y no incluyen materias relevantes como disposiciones relativas a fiscalización indirecta o relativas a la protección del consumidor.

Conclusiones: aspectos negativos

- El subsidio se encuentra **sobredimensionado** en su cobertura. Ello implica que se sobredimensione en necesidades de financiamiento.
- Los denominados **principios de autocontención y autofinanciamiento** son la negación de la verdadera responsabilidad fiscal: si no hay espacio fiscal, se busca un espacio privado para financiar la medida y, de esta forma, el Estado ya no tiene la necesidad de realizar el ejercicio más básico de la responsabilidad fiscal: priorizar y focalizar el gasto.

Conclusiones: aspectos negativos

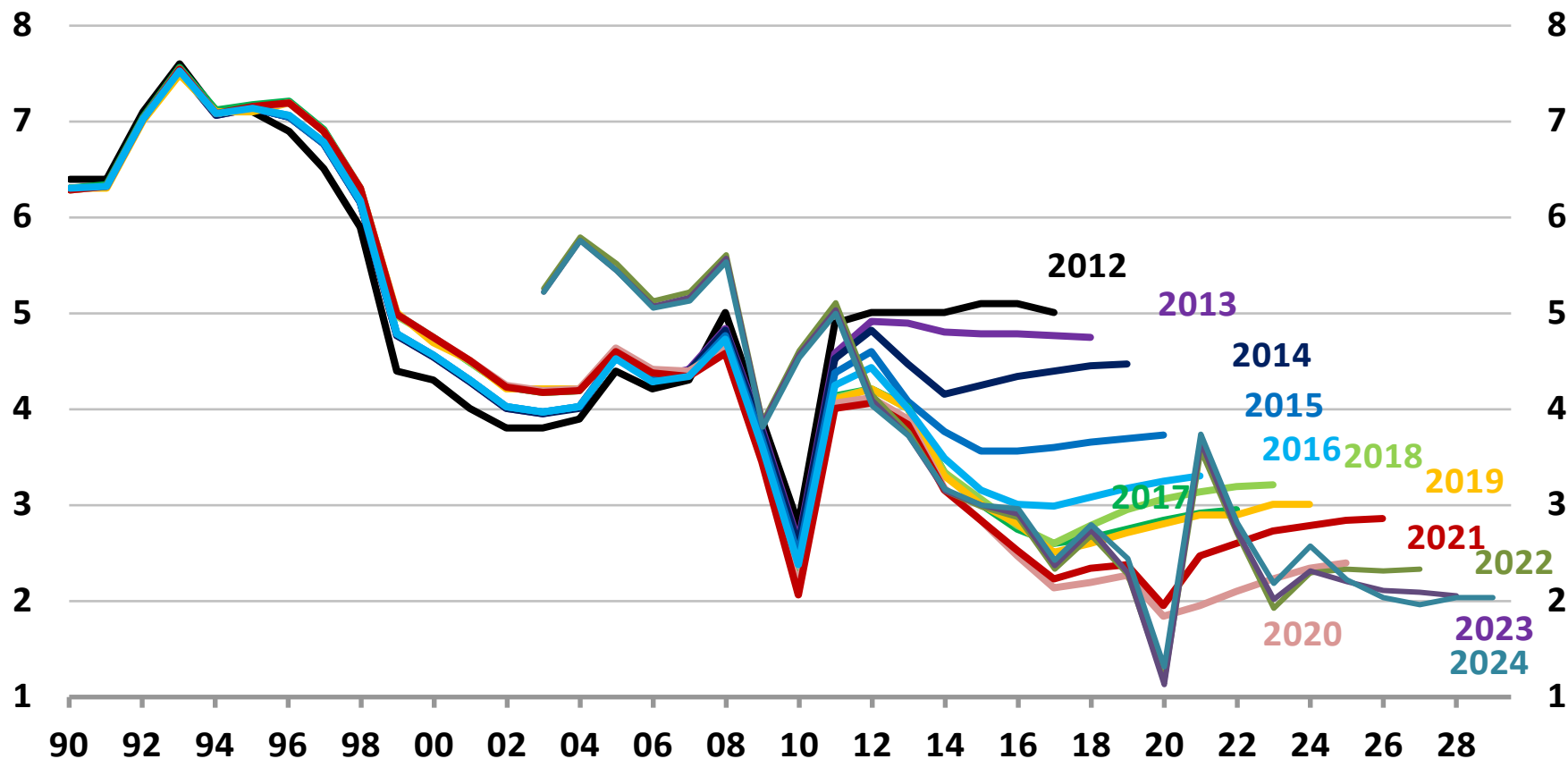
- Desde un punto de vista constitucional, los denominados **principios de autocontención y autofinanciamiento** transgreden el numeral 20 del artículo 19 de la Constitución, porque se refieren a medidas que típicamente se financian con impuestos:
 - Los recursos no ingresan al patrimonio de la Nación;
 - Poseen afectación directa y expresa para un fin.

Conclusiones: aspectos negativos

- Con el fin de **encontrar financiamiento por fuera de los canales institucionales** para financiar políticas públicas (ley de presupuesto) se incurren en soluciones que transgreden la Constitución;
- Y, sobre todo, **dañan la confianza de los inversionistas**, haciendo menos atractivo al país;
- ¿Por qué invertir en Chile si en Perú, por ejemplo, se entregan incentivos en vez de gravar ingresos por vías encubiertas?

Crecimiento tendencial estimado por el Comité de Expertos de cada año

(variación real anual, porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos DIPRES.

Proyecto de ley que amplía la cobertura del subsidio eléctrico e introduce otras medidas de perfeccionamiento a la ley N° 18.410 de la SEC

Boletín 17.064-08

Juan Ignacio Gómez

Coordinador del Congreso Nacional

Programa Legislativo – LyD

Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados

25 de septiembre de 2024

En cuanto al tipo de composición de los hogares, hay una mayor concentración de hogares unipersonales en el RSH que en el FUAS.

Tabla 16 - Distribución de hogares según composición y RRAA (% del total)

Porcentaje de hogares	RSH dic-2020	FUAS oct/nov-2020	SRCel** dic-2020	Casen 2017	Casen en Pandemia 2020
Hogar unipersonal	37,0	13,2	60,1	15,4	16,2
Hogar sin núcleo	5,5	11,9	0,0	5,4	5,3
Hogar nuclear biparental	25,4	23,1	25,6	44,2	41,4
Hogar nuclear monoparental	25,6	36,6	13,8	14,9	18,4
Familia extendida o compuesta biparental	2,9	6,4	0,3	12,4	10,4
Familia extendida o compuesta monoparental	3,5	8,8	0,3	7,8	8,3
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Información del RSH, Superintendencia de Salud, FONASA y Registro Civil.

Nota: Los datos del RSH, ISAPRE, FONASA y SRCel corresponden a datos mensuales, mientras que los del FUAS se levantan durante el proceso de postulación a los beneficios de educación superior.

* Considerando que, en FONASA, contrario a la base de ISAPRE, no se reporta la relación de las cargas con el/la cotizante (Cónyuge/pareja, Hijo/o u Otro familiar o no familiar), se construye esa relación con información del SRCel.

** Para el SRCel se crea un hogar sintético asumiendo que todos los menores de 21 no casados (o 24 si están estudiando) viven con su madre (padre si la madre está fallecida) y el cónyuge de su madre (o padre), y todas las personas viven con su cónyuge si no están separadas.

*** Corresponde a la tasa de hogares extendidos monoparentales y biparentales de la Casen 2017.

ANEXO 1