

AMPLÍA LA COBERTURA DEL SUBSIDIO ELÉCTRICO Y MODIFICA LA LEY N°18.410 DE LA SEC

Boletín N°17.064-08
Juan Ignacio Gómez Corvalán
Coordinador para el Congreso Nacional
Programa Legislativo - LyD

12 de marzo de 2025 – Comisión de Minería y Energía del Senado

Agenda

1. Apreciaciones generales

- Carácter misceláneo del proyecto
- Problemas de focalización

2. Contenido del proyecto de ley

- Sobretasa transitoria al impuesto verde;
- Modificaciones al mecanismo de revisión de contratos;
- Modificaciones ley N°18.410 (SEC);
- Bolsa PYME;
- Problemas en relación al FET;
- Uso de excedentes para proyectos fotovoltaicos.

3. Conclusiones y propuestas.

Apreciaciones generales

Los proyectos misceláneos son una mala técnica legislativa

- 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?; y se confunden tiempos propios de discusión de cada materia.
- Pero, sobre todo, **fomenta regulación incompleta**: en este caso, modificaciones a la ley N° 18.410.

¿Por qué deberían financiarse 4,7 millones de hogares?

- En acuerdo con esta comisión, se proyectó subsidiar a 1,5 millones de hogares.
- Luego, se determina triplicar la cobertura (4,7 millones de hogares), basado en la idea de que *“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”*¹.
- Sin embargo, **las necesidades son infinitas y los recursos, escasos.**

¹ Mensaje N° 176-372, p. 2.

Puntos de referencia: otros subsidios

- Subsidio eléctrico de 2005, por aumentos de precio por entrada en vigencia de la Ley Corta II: **1,4 millones de hogares**, equivalente a 6 millones de personas².
- Subsidio al agua potable 2022 y 2023: **1.354.285 cupos disponibles**, pero la postulación y asignación ha sido inferior (1.173.534 familias en 2022 y 981.634 en 2023)³

² Mensaje 41-353, disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5684/>

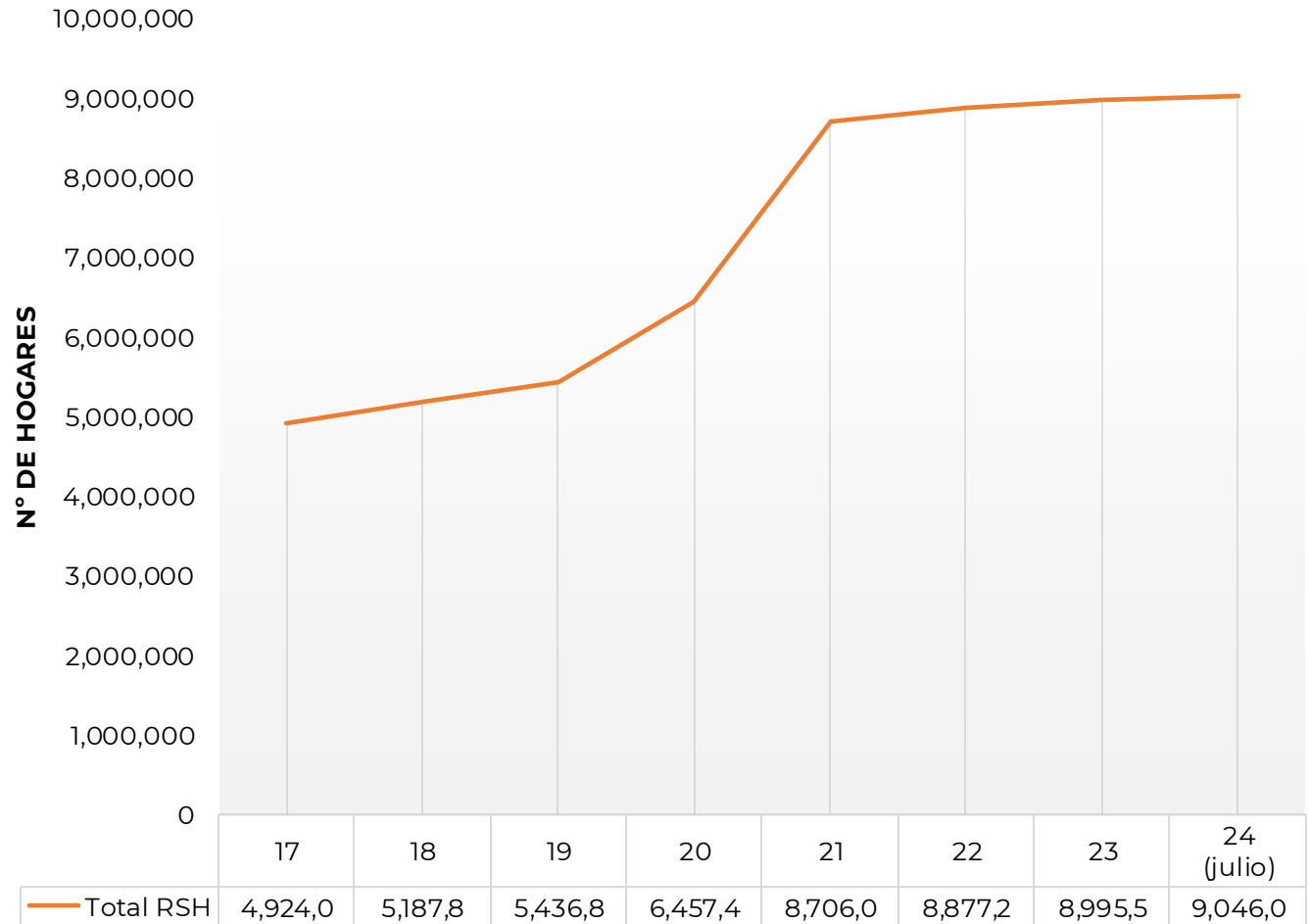
³ Fuente: DIPRES, Monitoreo de programas públicos (2023). Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-337942_doc_pdf.pdf.

Problemas del Registro Social de Hogares

- El RSH está compuesto por un total de **9.046.078 de hogares que corresponden a 17.135.966 de personas (85% de la población total)**.
- El denominado “Tramo 40” corresponde a una calificación socioeconómica que comprende **4.708.421 hogares (52% del total) y 9.573.398 de personas (56% del total)**.
- Este instrumento **no es herramienta óptima de focalización**, especialmente por el masivo de ingreso de hogares con ocasión de entrega de los ingresos familiares de emergencia (IFE) durante la pandemia.

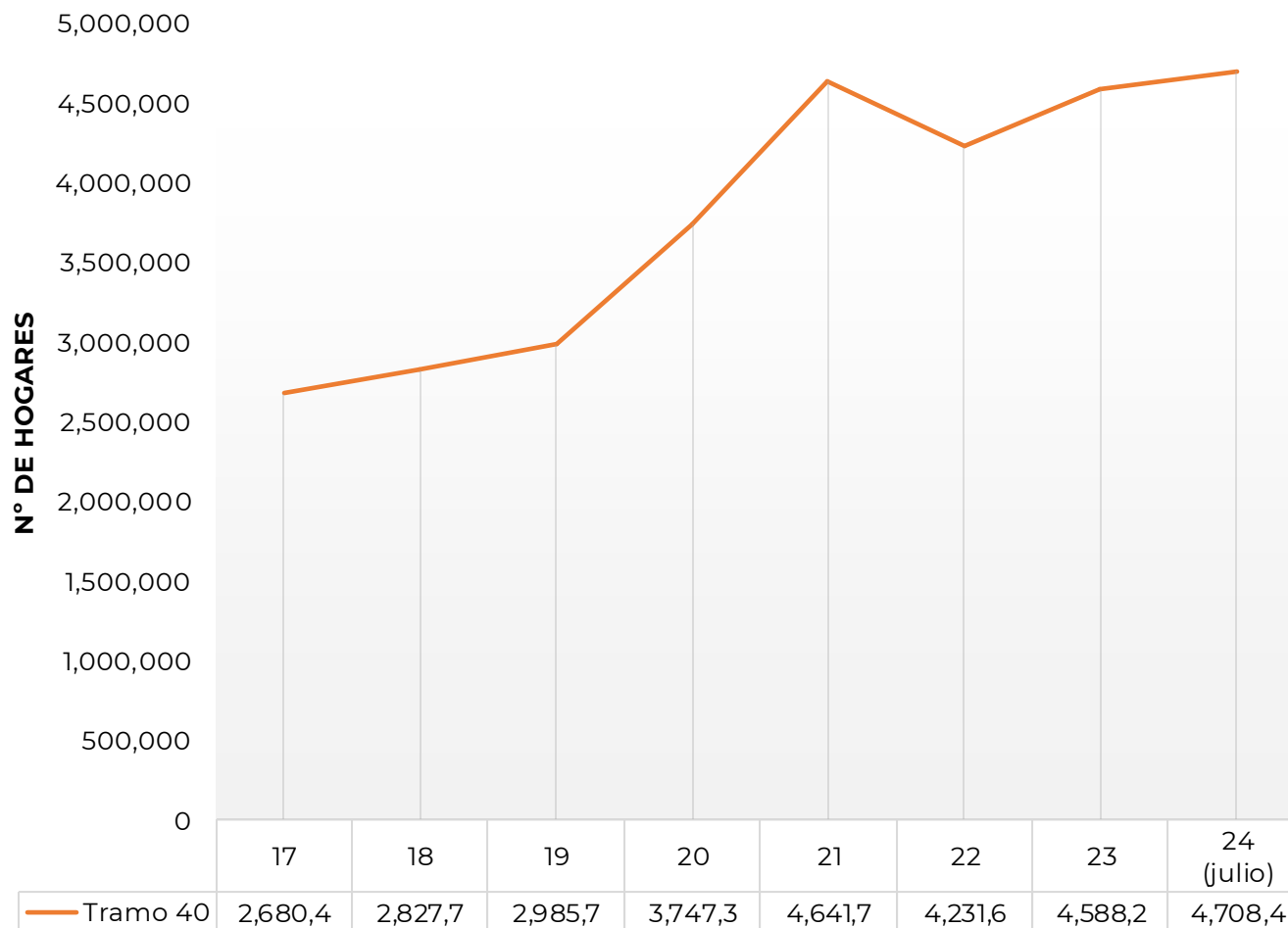
Problemas del Registro Social de Hogares

Total de hogares en el RSH por año



Problemas del Registro Social de Hogares

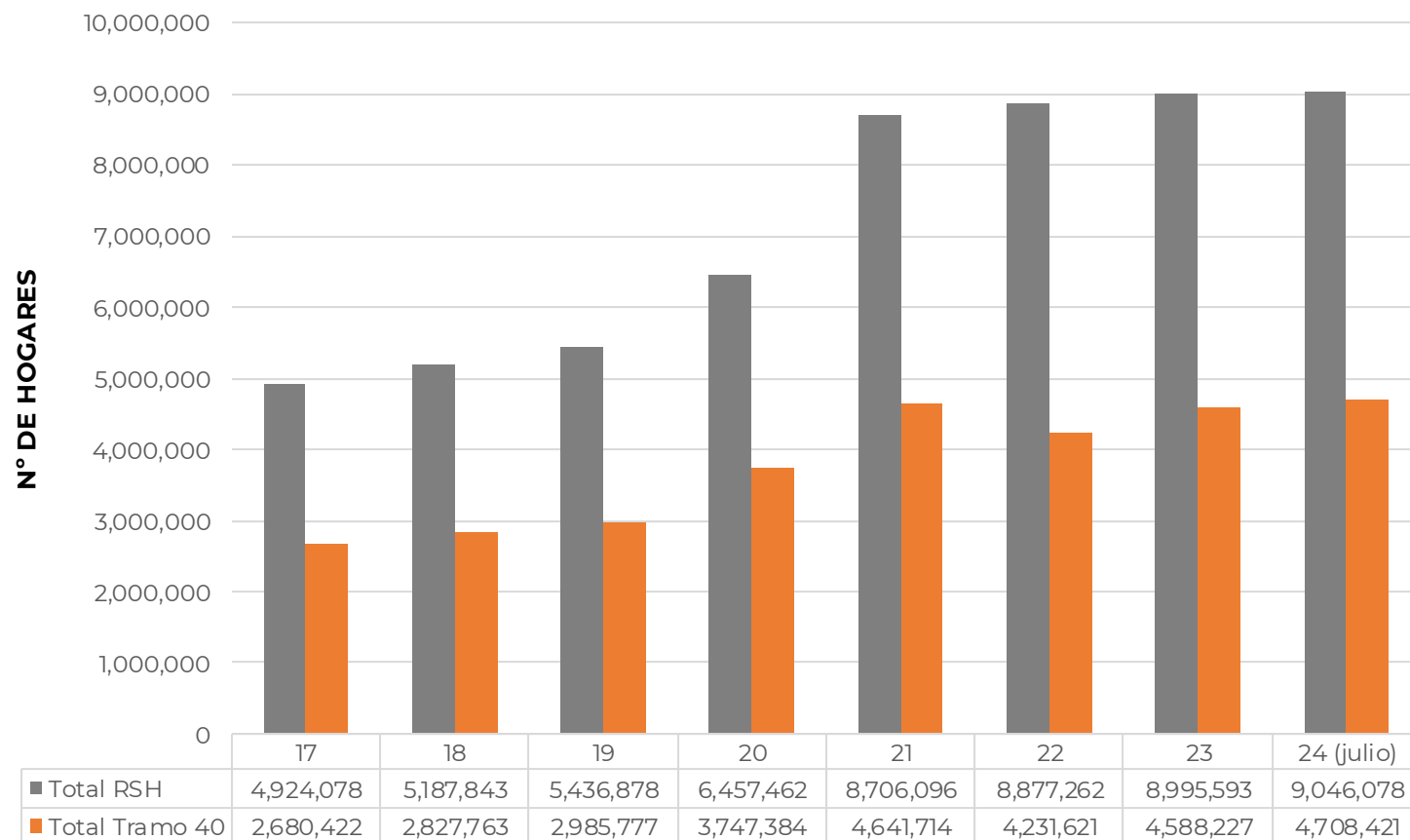
Hogares en el tramo 40 por año



Problemas del

Registro Social de Hogares

Composición del RSH: Hogares (Total y Tramo 40)



Fuente: elaboración propia con datos de BIDAT/MDSyF. Disponible en <https://bidat.midesof.cl/url/67190f6c60d18>.

Conclusiones del Panel de Expertos para Mejoras al Instrumento de Focalización 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.”*⁵

⁵ Informe Final del Panel de Expertos para Mejoras al Instrumento de Focalización del Registro Social de Hogares. Texto disponible en <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/rsh/Informe-de-Comision-CSe.pdf>. P. 47. Enero de 2022.

Contenido del Proyecto de ley

Sobretasa transitoria al impuesto verde

- **Transgrede el principio constitucional de no afectación de los tributos** (art. 19 N° 20 de la Constitución). En la página 16 del mensaje N° 176-372 se reconoce explícitamente que **recursos están afectos a un destino determinado**.
- **Constituye un doble impuesto y no una sobretasa:**
 - La sobretasa es un recargo sobre la tasa ordinaria. Eso implica que a un determinado impuesto (con todas sus reglas) se le aplica un recargo.
 - El proyecto varía las reglas del impuesto, por lo que no puede hablarse propiamente de una sobretasa sino de un nuevo impuesto.
 - **Constituye una doble tributación por un mismo hecho**. Vulnera la garantía de la igual repartición de las cargas públicas.
- **Tributación retroactiva de emisiones de 2024.**

La sobretasa es en realidad **un nuevo impuesto a las emisiones de CO2**

Impuesto Verde Vigente	Sobretasa propuesta
Emisiones gravadas CO2, NOX, MP, etc...	Solo emisiones de CO2.
Emisores de las emisiones gravadas	Solo empresas eléctricas
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).

Modificaciones al mecanismo de revisión de contratos de suministro a clientes regulados

- Hoy, las asociaciones de consumidores no puede activar mecanismo de revisión de contratos **porque no son parte en ellos.**
- Esto es correcto, porque los clientes regulados son **receptores de un servicio público** prestado por particulares (concesionarios de distribución).
- Las modificaciones solo permite a las asociaciones de consumidores iniciar el mecanismo de revisión, **pero mantiene la regla sustantiva de revisión de contratos**, que es correcta.
- Consecuencia: **mayor incertidumbre**, pues se terminará politizando mecanismo de revisión en la lógica consumidores contra empresas.
- **Hay otros mecanismos** que permiten soluciones equivalentes.

Modificaciones a la ley N°18.410, orgánica de la SEC

- 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.
- Medidas son **positivas, pero incompletas**:
 - Faltan facultades para la SEC en materia de protección del consumidor ante problemas con distribuidores (p.e. quema de artefactos o pérdida de alimentos);
 - Compensaciones establecidas no son proporcionales.
 - Problema propio de ley miscelánea: legislación incompleta.

Bolsa PYME:

¿en qué consiste?

- Se plantea como mecanismo de subsidio a PYMES y sistemas APR por un total de 500 GWh/año.
- Subsidio se entrega por la vía de **fijar por ley el precio a dichos suministradores**: se reemplaza el suministro licitado con precio libremente ofertado por un suministro realizado por PMGD, a precio estabilizado (fijado administrativamente).
- **La energía efectivamente suministrada por los PMGD se descuenta de contratos de suministro**. Es decir, quita parte de la energía que ciertos contratos debieron haber facturado (afecta a la demanda efectiva, no al riesgo de demanda).

Bolsa PYME: problemas

- **Altera las reglas de los contratos de suministro a clientes finales**, porque genera suministros **sin licitación** (excepción al artículo 131 y ss. 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. Esto implica que **la propuesta es anticompetitiva**.
- A pesar de que la demanda regulada está en torno a los 30.200 GWh/año y la propuesta implica 500 GWh/año, **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, **por lo cual constituye una expropiación sin indemnización**.

Bolsa PYME: problemas

Es una carga pública injusta y desigual

- 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.
- 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**.

Bolsa PYME: problemas

Infinidad de problemas regulatorios, por ejemplo:

- ¿Qué pasa con la energía no facturada? ¿Si los generadores la venden a clientes libres, incumplen contratos?
- ¿Cuál es el régimen aplicable a las discrepancias entre PMGD y distribuidores?
- ¿Los PMGD pagan las compensaciones por indisponibilidad de suministro si la falla es en generación?
- ¿Cuáles son los efectos económicos en la licitación de corto plazo que debe realizar la CNE para los suministros de los años 2027, 2028 y 2029?

El Fondo de Estabilización de Tarifas **no es necesario para el subsidio**

- El FET **no es necesario** para inyectar recursos al subsidio. Marco legal actual solo requiere de decretos para implementarlo.
- Ello se hizo sin necesidad de ley en los años:
 - 2005: **DS 208/2005** del Ministerio de Hacienda⁶;
 - 2007: **DS 229/2007** del Ministerio de Economía⁷; y
 - 2008: **DS 379/2008** del Ministerio de Economía⁸.

⁶ Disponible en: <https://bcn.cl/3mipp>.

⁷ Disponible en: <https://bcn.cl/3rz6l>.

⁸ Disponible en: <https://bcn.cl/3orct>.

El Fondo de Estabilización de Tarifas es problemático para el subsidio

- Todo el proyecto se construye sobre la idea de que los recursos para financiar el subsidio deben ir al FET. **Los recursos tienen rasgos propio de la administración de recursos fiscales**, por ejemplo:
 - Art. 212-14 LGSE: FET es administrado por TGR;
 - Art. 3 letra c) del proyecto: se hacen aplicables ciertas normas de la DL 1.263/1975 sobre Administración Financiera y Presupuestaria del Estado.
- Se propuso en su momento incorporar recursos extraídos desde particulares al FET. **Eso permite “enmascarar” recursos de particulares y no tratarlos como lo que son: impuestos.**

Programa de paneles solares con excedentes del FET

- Propuesta **suponía existencia del “Cargo FET”** que podría generar excedentes en el FET y destinarlos a paneles solares.
- Propuesta se desvía del sentido e ideas matrices del subsidio: **abordar los efectos de la normalización tarifaria.**
- Programa de instalación masiva tiene problemas regulatorios: **necesidad de establecer cargos por uso de la red a quienes se autoabastecen en todo o parte.** No hacerlo debilita inversiones en seguridad.

Conclusiones

Conclusiones: aspectos positivos

- El proyecto tiene aspectos positivos, como el perfeccionamiento de las reglas **para extinguir saldos de los mecanismos de estabilización**;
- 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.
- **Crédito fiscal** para instalación de paneles solares para autoconsumo.

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 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: orientaciones de focalización

- Problemas de focalización ocurre porque no hay un criterio específico que sea determinante.
- En el subsidio del agua potable, la ley señala como requisito

“Encontrarse el grupo familiar y demás personas residentes en la propiedad, en la imposibilidad de pagar el monto total del valor de las prestaciones, atendidas sus condiciones socioeconómicas.”

- Esto se traduce en que **acceden al subsidio aquellos hogares que destinan el 5% o más de sus ingresos al pago de la cuenta**, además de los otros requisitos. El denominado “requisito de incapacidad de pago o requisito de carencia” puede replicarse en el subsidio eléctrico.

Conclusiones: otros aspectos

- Es importante precisar que **la mesa técnica señalada en la ley N°21.667 no tuvo acuerdo en propuestas**. No hubo instancia para ello. Las propuestas del proyecto no deben entenderse como resultados de un consenso, ni total ni parcial.
- El informe financiero del proyecto señala que parte **de los mayores recursos son para gasto en publicidad**. Ministerio de Energía dispone de \$871.948.000 para publicidad (glosa 03, Partida 24). Esto debería revisarse.
- Debe **aclararse los flujos del FET**. Algunos consultores han señalado que el FET es excedentario. Esto es relevante para necesidades de financiamiento.

AMPLÍA LA COBERTURA DEL SUBSIDIO ELÉCTRICO Y MODIFICA LA LEY N°18.410 DE LA SEC

Boletín N°17.064-08
Juan Ignacio Gómez Corvalán
Coordinador para el Congreso Nacional
Programa Legislativo - LyD

12 de marzo de 2025 – Comisión de Minería y Energía del Senado