



INFORME REGULATORIO

Proyecto de ley que amplía cobertura subsidio eléctrico e
incorpora fuentes de financiamiento:

Parte 1: Análisis General Fuentes de Financiamiento

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	3
2	PRINCIPIO DE AUTOCONTENCIÓN	3
3	PRINCIPIO DE SERVICIALIDAD DEL ESTADO Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	4
4	LAS CAUSAS DEL ALZA DE TARIFAS, LA FORMA DE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA Y LOS EFECTOS SOBRE LA INVERSIÓN	6
5	SOSTENIBILIDAD DEL INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO	7

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de ley presentado por el Presidente de la República de Chile, Boletín 17064-08, en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, tiene como objetivo principal ampliar la cobertura del subsidio eléctrico regulado por la Ley N° 21.667 e introducir medidas de perfeccionamiento a la Ley N° 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), en adelante PdL.

Este informe corresponde a la primera parte de un reporte regulatorio más extenso y que abarca todo el proyecto de ley (PdL), el cual ha sido elaborado por Ramón Galaz Arancibia y Andrés Romero Celedón, socios de Valgesta Nueva Energía. En éste, se da cuenta de comentarios generales a las fórmulas de financiamiento que propone el ejecutivo. En los siguientes reportes a ser publicados, se entregará un análisis específico las distintas propuestas contenidas en el PdL.

2. PRINCIPIO DE AUTOCONTENCIÓN

El Mensaje del Presidente de la República, N° 176-372, de 26 de agosto de 2024, señala explícitamente que *“Para hacer posible la ampliación de cobertura del subsidio, la propuesta contempla fuentes de financiamiento, sujetas a los principios de autocontención y responsabilidad fiscal.”*

No existe una referencia doctrinaria relativa al principio de “autocontención”, pero en el contexto del PdL implica que el “sector energía” y más específicamente el sector de generación eléctrica, cargarán con el peso del financiamiento de esta política pública. Se subentiende que la razón de ello sería que no existen recursos fiscales que puedan financiar el aumento de USD 230 millones que requiere la ampliación del subsidio (“responsabilidad fiscal”).

Si bien existen una serie de definiciones con relación a lo que son las políticas públicas, en términos generales es posible decir que son un conjunto de acciones, decisiones, y estrategias que son implementadas por el gobierno o por diferentes niveles del Estado (nacional, regional, local) con el objetivo de resolver problemas públicos, satisfacer necesidades sociales, o promover el bienestar general de la población.

En este caso, el problema identificado es que las medidas adoptadas con anterioridad, específicamente el subsidio, *“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”*.

Para resolver este problema, el Gobierno decidió enviar al Parlamento el proyecto de ley que aumenta la cobertura y alcance del subsidio creado por la ley N° 21.667, lo cual debe ser financiado por el sector de Generación Eléctrica de Chile.

A nuestro entender el principio señalado adolece de serios vicios de constitucionalidad y deficiencias graves desde el punto de vista técnico regulatorio, por las razones que se detallan a continuación.

3. PRINCIPIO DE SERVICIALIDAD DEL ESTADO Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El principio de servicialidad del Estado está consagrado en la Constitución Política de la República de Chile y es uno de los principios fundamentales que rigen la actuación de los órganos del Estado. Este principio se refiere a la idea de que el Estado y sus instituciones existen para servir a las personas y a la comunidad, promoviendo el bienestar general y asegurando que los derechos y las libertades de los ciudadanos sean respetados y protegidos.

El principio de servicialidad del Estado se encuentra en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Chile. Este artículo establece los fundamentos del orden político y jurídico de la nación, y en su primer párrafo señala: *“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”*

Por tanto, el principio de servicialidad se vincula directamente con la promoción del bien común. El Estado debe actuar de manera que favorezca el desarrollo integral de todas las personas, buscando crear las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan alcanzar su pleno desarrollo, tanto material como espiritual. Para ello, el Estado detenta el poder para la creación y aplicación de políticas públicas, asegurando que estas estén dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas y a satisfacer sus necesidades de manera justa y equitativa.

Tal como lo señala el Tribunal Constitucional *“el financiamiento permanente de una necesidad pública **cuya atención le corresponde al Estado** en virtud del principio de servicialidad, asociado a la promoción del bien común, que se consigna en el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución”*¹

De esta manera, las decisiones de política pública para satisfacer necesidades sociales deben ser financiados con los recursos que el Estado recauda de los impuestos generales y especiales, **no existiendo en nuestra Constitución el denominado principio de autocontención.**

A mayor abundamiento, en la Constitución Política de la República de Chile, los **impuestos de afectación** (aquellos que son recaudados con el propósito de ser destinados a un fin específico) son, en general, prohibidos. La regla general es que los impuestos deben ir a un fondo común y no estar destinados a un fin particular. En efecto, la **Constitución** en su **Artículo 19, N° 20**, establece que: *“La Constitución garantiza a todas las personas: La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.*

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

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.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo;”

De esta manera, el principio de “autocontención” no solo no es recogido en nuestro ordenamiento constitucional, sino que vulnera sus normas, ya que se asegura *“La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas”*. En este caso se está gravando sólo a un sector de la economía (generación eléctrica) y a una parte específica de éste (Centrales de generación térmica y PMG – PMGD)

De la misma manera, ciertamente los tributos que crea el proyecto de ley se están destinando a un fin específico, fuera de las hipótesis que plantea el inciso cuarto del art. 19 N° 20 ya transcrito.

¹ Considerando cuadragésimo octavo de la STC Rol 1.153-2008

4. LAS CAUSAS DEL ALZA DE TARIFAS, LA FORMA DE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA Y LOS EFECTOS SOBRE LA INVERSIÓN

La causa del alza de tarifas que se está experimentando en el segundo semestre de 2024 y que se observarán en el primer semestre de 2025 tiene como causa fundamental las leyes de congelamiento tarifario, Ley 21.185 (ley PEC) y Ley 21.472 (ley MPC).

Producto de ambas regulaciones, el impacto en el sector generación ha sido relevante. Se estima que sólo en costo financiero de la ley PEC fue de unos USD 400 millones. A su vez, la falta de flujo de caja que ha implicado la implementación de la ley MPC por decisiones administrativas, ha generado costos financieros adicionales a las compañías que han debido soportar el mecanismo.

En consecuencia, el resultado de las decisiones de Estado (leyes PEC y MPC) desde el año 2019 en adelante, han implicado costos considerables a una parte relevante del sector de generación eléctrica de Chile; y a su vez, hoy implica un alza considerable en las cuentas eléctricas a nivel residencial (en torno al 60%) producto que se requiere pagar la deuda acumulada mediante cargos extras en la cuenta de electricidad.

Lo que resulta paradójico es que, no habiendo tomado las decisiones de política pública señaladas ya que ello le corresponde al Gobierno y al Parlamento como organismos colegisladores, hoy sea la industria de generación eléctrica la que tenga que cargar con el peso de sostener los congelamientos tarifarios y subsidiar posteriormente las cuentas eléctricas al momento de actualizarse. De esta manera, habiendo desarrollado un negocio lícito, bajo las reglas que el Estado de Chile ha definido para participar en el mercado de generación eléctrica, gravar al sector con más de USD 1.100 millones² en cargas o tributos de esta naturaleza por decisiones ajenas a las empresas generadoras, resulta injusto, desproporcionado y expropiatorio respecto de las legítimas utilidades esperadas por los agentes que corrieron los riesgos inherentes del negocio y que no esperaban que decisiones políticas tendrán que ser asumidas con su patrimonio.

Desde un punto de vista de diseño de mercado y señal regulatoria futura, este tipo de diseños genera un alto grado de riesgo y por tanto un desincentivo a la inversión en nueva capacidad de generación, especialmente cuando se mira hacia el futuro. En efecto, dado el carácter de servicio público que tiene el suministro eléctrico, las tarifas finales sobre los consumidores siempre serán un tema sensible desde el punto de vista político. Dadas las decisiones que se han tomado y que se promueven en este proyecto de ley, en que las políticas públicas son financiadas de manera “autocontenida”, será muy difícil obtener

² Sumados los costos financieros de los congelamientos más los cerca de USD 700 millones de “aporte” al subsidio, la suma supera los USD 1.100 millones

financiamiento para apalancar nuevas inversiones, ya que los modelos de negocios que se diseñen y las proyecciones de mercado que se utilizan en los modelos de evaluación de riesgo, no podrán reflejar adecuadamente el riesgo político futuro de decisiones de la misma naturaleza. En otras palabras, con este PdL se está generando un mal precedente producto de la falta certeza regulatoria en este mercado.

De esta manera, es probable que la competencia se reduzca por la salida de actores perjudicados en busca de otros mercados y que los actores con mayor capacidad de financiamiento se mantengan en el mercado, generando un efecto de mayor concentración de mercado e internalizando primas asociadas a este riesgo político que implicarán aumentos en los precios futuros de clientes libres y regulados.

5. SOSTENIBILIDAD DEL INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO

Los cálculos que realiza el Ministerio de Energía para proyectar los ingresos que provendrían producto de la sobretasa al impuesto de emisiones y el cargo que debe ser soportado por los PMG y PMGD, suponen la realización de ejercicios de proyección de la operación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) bajo diferentes escenarios.

La proyección de la operación del SEN consiste principalmente en resolver el despacho del parque generador, minimizando los costos de operación del sistema y cumpliendo con las distintas restricciones técnicas que modelan su operación. Resolver este problema permite obtener una estimación de distintas variables de interés, tales como: despacho por central generadora, costos marginales por barra, utilización de los embalses, consumo de combustibles fósiles, flujos y pérdidas por las líneas de transmisión, entre otros.

Para este ejercicio es necesario trabajar sobre una modelación del SEN, es decir, un conjunto de datos que represente el sistema eléctrico sobre el cual se resolverá el despacho óptimo. Si bien existen parámetros establecidos como el parque generador y el sistema de transmisión actual, existen otros datos que se encuentran sujetos a incertidumbre como la expansión de estos mismos sistemas, precios y disponibilidad futura de combustibles fósiles, condiciones hidrológicas, evolución de la demanda energética, entre otros.

De esta manera, resulta ser un problema de optimización complejo por el número de variables y restricciones que considera, siendo necesario utilizar softwares especializados en resolver este problema. Estos programas computacionales entregan la proyección de las distintas variables de interés en función de los parámetros de entrada que se les ingrese.

Producto de todo lo anterior, es relevante tener en cuenta que ésta no es una actividad determinista, ya que depende de la evolución de las variables que intervienen en el sistema eléctrico, las cuales son complejas de determinar o estimar con un alto nivel de certeza. Por lo tanto, es necesario establecer que las proyecciones estén asociadas exclusivamente a las mejores estimaciones posibles para estas variables, con las características del modelo y los supuestos utilizados.

Bajo este concepto, el Mensaje del PdL señala que *“durante la operación renta de los años 2025, 2026 y 2027, se recaudarán en torno a los 70 mil millones netos de pesos”* por el impuesto a las emisiones de CO₂. Sin embargo, el Ministerio de Energía no ha presentado las simulaciones que ha realizado para estimar los ingresos por las fuentes de financiamiento que propone y como ya se señaló, es altamente probable que dichas estimaciones muestren desvío a futuro. A modo de ejemplo, si los años siguientes se mantienen en condición húmeda como lo han sido los años 2023 y 2024, junto con la masiva entrada de energías renovables y sistemas de almacenamiento, es probable que se observen escenarios con participación de generación renovable de entre un 65% a 80% según sea el caso. Si a ello se agrega el compromiso de suministro de Gas Natural Argentino a un costo de entre 5 y 6 USD/MMBTU, las emisiones que se proyectan para estos años serían considerablemente menor a la estimación o proyección que entrega el Ministerio bajo un escenario de condiciones hidrológicas secas y con acceso sólo a GNL importado más caro que el carbón, ya que ésta sería una fuente relevante en el despacho.

De la misma manera, el diferencial de precio entre el costo marginal proyectado y el precio estabilizado de los PMG y PMGD, sobre el cual se cobraría el cargo FET para que no lo soporten finalmente los retiros, podría generar escenarios donde dicho diferencial puede ser tan alto o tan bajo según cómo se definan los criterios y supuestos de modelación, lo que repercutirá en el costo de los retiros de los agentes que tendrán que absorber ese diferencial, lo que genera en la práctica que el cargo tendrá un costo financiero para los clientes libres y las empresas generadoras con contratos regulados.

De la misma manera, si producto de esta nueva regulación una parte de los proyectos PMG y PMGD cayera en insolvencia producto del impacto asociado a esta política pública, los “aportantes” al cargo se reducirían por lo que nuevamente se postergaría la compensación para los retiros del sistema.

Todas estas circunstancias no están previstas en el PdL, o al menos, no se explicitan detalladamente. Esto resulta ser relevante y crítico por cuanto podría significar que no existan los recursos necesarios para sostener el subsidio y este simplemente no esté financiado. Esto se acrecienta aún más por el hecho de que en el PdL no se contempla un aporte fiscal en aquellos casos en que existieren necesidades no cubiertas.

En efecto, el proyecto de ley señala que *“Los mecanismos de financiamiento expuestos más arriba serán aportados al FET con el objeto exclusivo de ser utilizado en el pago del subsidio. La recaudación por mayor IVA permitirá un aporte fiscal de hasta 115 mil millones de pesos los años 2025 y 2026, y de hasta 95 mil millones de pesos en 2027. Mientras se encuentre vigente una sobretasa de impuesto al CO2 de cinco dólares la tonelada, el aporte fiscal podrá incrementarse en hasta 70 mil millones de pesos cada año”*.

De esta manera, existiría un “potencial vacío” respecto de la sostenibilidad del financiamiento si no se dan los supuestos que utilizó el Gobierno para calcular el aporte de las fuentes de financiamiento para poder cumplir con el subsidio que regula el PdL.



VALGESTA
NUEVA ENERGÍA



VALGESTA.COM

valgesta@valgesta.com
Alonso de Córdova 5900,
Of. 402, Las Condes
(+56 2) 3246 9922