INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre determinación de la rentabilidad de las empresas de energía eléctrica.

BOLETINES N°s 12.548-08, 12.549-08 y 12.564-08, refundidos

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Minería y Energía tiene el honor de informaros acerca de los proyectos de ley individualizados en el epígrafe, refundidos por acuerdo de la Sala del Senado, de fecha 24 de abril de 2019.

Las iniciativas de ley fueron:

- Boletín 12.548-08, que modifica la Ley General de Servicios Eléctricos con el objeto de fortalecer la transparencia en la distribución de energía, moción de los Honorables Senadores señoras Órdenes y Provoste, y señores Elizalde, Guillier y Montes.

- Boletín 12.549-08, sobre determinación de la rentabilidad de las empresas de energía eléctrica, moción de los Honorables Senadores señoras Órdenes y Provoste, y señores Elizalde, Guillier y Montes.

- Boletín 12.564-08, que modifica la Ley General de Servicios Eléctricos a fin de limitar la rentabilidad de las empresas de distribución eléctrica, moción de los Honorables Senadores señora Provoste y señores Elizalde y Guillier.

A una o más sesiones en que la Comisión consideró esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señora Rincón y señores Bianchi y Navarro.

Concurrieron, además, especialmente invitados, en representación de las entidades que se indican, las siguientes personas:

Del Ministerio de Energía: la Ministra, señora Susana Jiménez; el Subsecretario, señor Ricardo Irarrázabal; el Jefe de la División de Mercados Energéticos, señor José Carrasco; la Jefa de Gabinete de la Ministra, señora Cristina Torres; el Jefe de Gabinete del Subsecretario,

señor Jaime Flores; el coordinador legislativo, señor Juan Ignacio Gómez, y el jefe de comunicaciones, señor Uziel Gómez.

De la Secretaría General de la Presidencia, el asesor, señor Cristián Barrera.

El docente de la Universidad Alberto Hurtado, abogado, señor William García.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista señor Rafael Torres.

De la Oficina del Senador señor Bianchi, los asesores, señora Constanza Sanhueza y señor Manuel José Benítez, y la periodista, señora Camila Briones.

De la Oficina del Senador señor Elizalde, la periodista, señora Lorena Díaz.

De la Oficina del Senador señor García Huidobro, el asesor, señor Felipe Álvarez.

De la Oficina del Senador señor Guillier, los asesores, señora Natalia Alviña y señor Fernando Navarro.

De la Oficina del Senador señor Prohens, la asesora, señorita Camila Madariaga.

De la Oficina de la Senadora señora Provoste, el asesor, señor Rodrigo Vega.

De la Oficina de la Senadora señora Rincón, la asesora, señora Paulina Gómez.

Del Comité Socialista, los asesores, señor Alexandre Sánchez y señora Evelyn Pino.

Del Comité Unión Demócrata Independiente, la periodista, señora Karelyn Lüttecke.

De la Fundación Jaime Guzmán, la asesora, señora Antonia Vicencio.

Del Estudio Jurídico Silva y Molina, señorita Paulin Silva.

- - -

Cabe consignar que este proyecto de ley se discutió solo en general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado.

Asimismo, cabe hacer presente que, por acuerdo de la Sala del Senado, de fecha 24 de abril de 2019, se refundieron los boletines N°s 12.548-08, 12.549-08 y 12.564-08.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Las mociones tienen por finalidad dotar al regulador de información veraz para determinar los costos reales de las empresas del sector eléctrico, de modo tal, que al momento de fijar tarifas se consideren los incentivos correctos para maximizar el beneficio del usuario.

Manifiestan también como objeto, reforzar los incentivos para un actuar eficiente de las empresas, disminuyendo la rentabilidad asegurada. Así, se pretende que, para obtener mayores utilidades, las empresas actúen de modo más eficiente, motivando, a su vez, la innovación. Al mismo tiempo, la idea es aproximarse al concepto de utilidad garantizada establecida en otros mercados sujetos a tarifas (agua potable y alcantarillado, y gas por cañerías).

Por último, busca disminuir la tasa de descuento para el cálculo del Valor Agregado de Distribución, reduciendo con ello los costos que pagan los usuarios por el servicio de distribución eléctrica.

- - -

ANTECEDENTES

1.- Normativos

Decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Economía, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica.

2.- Mociones

Las iniciativas que dan inicio a este proyecto hacen referencia al modelo de empresa eficiente de la regulación de la distribución eléctrica en Chile. Dicho sistema de regulación fue creado para incentivar a las empresas a disminuir sus costos y, como consecuencia, los

precios del consumidor. Para ello, el regulador en el caso eléctrico, es la Comisión Nacional de Energía (CNE), organismo que calcula precios “modelo” conforme a los costos de una empresa “eficiente” diseñada desde cero. En tales casos, el regulador deberá “preguntarle” a la empresa sobre la magnitud de sus parámetros relevantes. Dicha eficiencia ideal luego es comparada con los costos efectivos de las empresas reales. Bajo este sistema, las rentabilidades de las empresas reales son consideradas normales solo si logran emular los costos de la empresa eficiente.

La aplicación de este modelo ha sido evaluada como positiva, en el sentido de que tecnificó la regulación a niveles desconocidos hasta ese entonces en Chile, tanto en el sector eléctrico como en las telecomunicaciones (telefonía). Sin embargo, afirman las mociones, que en opinión de los autores Bustos y Galetovic (2001), en la práctica la ejecución del modelo de empresa eficiente ha permitido identificar carencias y asimetrías de información entre las empresas y la CNE. Ello, pues es la empresa real quien conoce de mejor manera los costos, la tecnología y la demanda que enfrenta, y no el regulador, quien requiere de esa información para poder diseñar el modelo. En general, es considerado que la empresa tiene información más precisa que el regulador, y que si no se cuenta con acceso a esa información no es posible controlar por completo la posición monopólica de una empresa cuando la información sobre estos parámetros es radicalmente desigual (Baron y Myerson, 1982).

Asimismo, las mociones aluden a las asimetrías de información y carencias de la regulación nacional, concepto que describe un conflicto de interés por parte de la empresa que no querrá anunciar sus costos o demanda a riesgo de producir un decrecimiento en los precios fijados para el servicio y rentabilidad. Para evitar el ocultamiento de información, los reguladores deben contar con facultades especiales para recabar información y procedimientos para obligar a las empresas a entregar información de buena calidad. Para ello es necesario que existan mecanismos sistemáticos y continuos de recolección de información implementados por el regulador.

La ley chilena regula la obligación de las empresas distribuidoras en el inciso final del artículo 131 del decreto con fuerza de ley N°4, de 2006, del Ministerio de Economía, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica, que señala las obligaciones de las empresas distribuidoras para con la CNE, en materia de información. Tales obligaciones de las concesionarias de servicio público de distribución son las siguientes:

- Monitorear y proyectar su demanda futura permanentemente, e

- Informar semestralmente a la Comisión, en forma justificada, detallada y documentada, las proyecciones de demanda, las necesidades de suministro a contratar y los supuestos y metodologías utilizados conforme al formato y contenido que defina la Comisión.

El incumplimiento de la obligación establecida en dicho inciso, así como la entrega de información errónea, incompleta o elaborada a partir de antecedentes no fidedignos, da lugar a sanciones de acuerdo a la ley orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Nº 18.410, en particular, lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes, y en las demás disposiciones que establezca la ley. Dicho cuerpo normativo fue modificado en el año 1999, con el objeto de fortalecer el régimen de fiscalización del sector.

De igual modo, las mociones mencionan que la actividad de distribución de energía eléctrica es considerada un monopolio natural para el abastecimiento de clientes con una potencia conectada menor o igual a 2.000 KW, entre ellos, principalmente los clientes de consumo domiciliario. La empresa de distribución goza de una concesión del servicio público de distribución y con ello tiene la obligación de proveer suministro eléctrico a todo usuario que lo solicite, dentro de su zona de concesión. En dicho mercado, la competencia no es factible y, por lo mismo, es un mercado fuertemente regulado, tanto en la compra de energía a las empresas productoras, como en la venta a los clientes finales. En el mercado de distribución se presentan siempre importantes desafíos en la determinación de un esquema de precios para los servicios de transmisión, que proporcione incentivos económicos coherentes para que el mercado opere de manera eficiente y se expanda.

Desde la década de 1980, el mercado de distribución fue paulatinamente traspasado al sector privado. La regulación de este proceso y de todo el sector eléctrico fue establecida por el decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 4, de Economía, de 2006.

Agregan las mociones que las tarifas de distribución eléctrica se fijan cada cuatro años, mediante el cálculo del valor agregado de distribución (VAD). Para fijarlo, la CNE solicita información a cada empresa distribuidora sobre el valor de reemplazo de sus activos existentes, sus costos de operación y las ventas físicas durante el año previo a la fijación. Es decir, el primer parámetro de la CNE para regular la tarifa son los costos efectivos que enfrenta la empresa monopolista para proveer el servicio. Con dicha información y, mediante un procedimiento que considera la oportunidad de hacer observaciones, la CNE encarga el cálculo del costo de la distribución mediante el modelo de una “empresa eficiente”. Es decir, la

tarifa no busca compensar a la empresa por los costos de proveer el servicio, sino que la obliga a producir de modo eficiente, fijando la tarifa en relación a cómo una empresa que actúa eficientemente lo haría. Durante tal proceso, las empresas distribuidoras pueden contratar individual o colectivamente su propio estudio de costos a un consultor. Cada estudio arroja un VAD, y si difieren, ambos valores se ajustan. Para ello, el valor determinado por la CNE “pesa” dos tercios. Finalmente, la CNE evacúa una cifra de rentabilidad agregada del conjunto de las instalaciones de distribución considerándolas como si fueran una sola empresa. Para ello ocupa los valores nuevos de reemplazo y los costos de operación reportados por las empresas.

De este modo, afirman las mociones, la tarifa busca reflejar los costos de entregar energía a las personas de la forma más eficiente.

Igualmente, aseguran las iniciativas que es común en todos los servicios entregados por empresas monopólicas (electricidad, agua potable y alcantarillado, gas por cañerías) que sobre la tarifa se fije una utilidad. En el caso de la distribución de energía eléctrica, esa utilidad se determina a través de un conjunto de variables que concurren de la siguiente manera.

Primero, la ley establece que los concesionarios de servicio público de distribución que operan en sistemas eléctricos de más de 1.500 kilowatts de capacidad instalada en generación, tendrán siempre derecho a obtener con la tarifa fijada una rentabilidad económica mínima, para el conjunto de todas las empresas que operan en dichos sistemas. Asimismo, la ley señala que dicha rentabilidad económica mínima será igual a la tasa de actualización menos cinco puntos. Dicha tasa a la que se refiere el artículo 182°, es de un 10% del valor real anual.

Además, la ley adiciona a dicha rentabilidad mínima un ajuste al 10% mediante un sistema de bandas. Para ello, la ley prevé que antes de la fijación definitiva de las fórmulas tarifarias se realice una simulación de los resultados que obtendrán las empresas con su aplicación. Con los valores resultantes del proceso de determinación de precios de servicios y precios de nudo, la CNE estructurará un conjunto de tarifas básicas de carácter preliminar, buscando reproducir el costo de la utilización por parte del usuario de los recursos a nivel de distribución. Si en este ejercicio, el conjunto de todas las distribuidoras obtiene una tasa de rentabilidad económica que difiere en menos de cuatro puntos de la tasa de actualización, las fórmulas tarifarias fijadas provisionalmente serán aprobadas. Lo anterior, aseguran las mociones, significa que la rentabilidad es superior a 6% o inferior a 14%. En caso contrario, si la tasa de rentabilidad económica difiere en más de cuatro puntos, es decir, es inferior a 6% o superior a 14%, las tarifas deberán corregirse hasta alcanzar el límite más próximo de la banda señalada.

Mediante el mencionado sistema de bandas, la ley protege un piso de ganancias de las empresas. En principio, tal protección tiene por objetivo incentivar que las empresas participen de este segmento del mercado. Si las empresas desean obtener una ganancia mayor, deberán disminuir sus costos y producir de forma más eficiente de lo estimado, según el modelo de la “empresa eficiente” antes descrito.

Por último, las mociones señalan que el Ejecutivo comprometió para el último trimestre de 2019, la presentación de un proyecto de ley para reformar el sector de la distribución eléctrica. Junto con ello, ha anunciado el ingreso de otros proyectos de ley relativos a la geotermia y perfeccionamiento a la ley de transmisión eléctrica, materias que, según los autores, no serían de prioridad hoy, ya que advierten que el asunto a abordar debiera ser la normativa sobre distribución. Actualmente, con la polémica sobre los medidores, aseguran que parece necesario adelantar lo más posible la discusión del régimen de distribución y promover que la modificación regulatoria del sector se apruebe durante el presente gobierno para evitar que el cambio de administración afecte la viabilidad de la iniciativa.

Las materias del marco regulatorio sobre el sector de la distribución son en su mayoría de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por tanto, cualquier modificación integral debe ser impulsada desde el Ejecutivo, aunque advierten que existe espacio para presentar modificaciones a la tasa de rentabilidad vigente. Solo consistiría en modificar un guarismo del artículo 182 de la ley, reemplazándolo por un guarismo menor que tendría efecto directo en los cobros a los consumidores finales por reducir el Valor Agregado de Distribución al ser menor la tasa de actualización real anual de los costos anuales de inversión. En su oportunidad, en la legislación sobre transmisión, ley N° 20.936, se determinó la tasa de descuento no inferior a siete ni superior a diez ciento, y en la legislación sobre distribución de gas, ley Nº 20.999, equivalente a tres puntos porcentuales sobre el promedio simple de los últimos tres años de la tasa de costo de capital.

Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018), afirman, el Ministerio de Energía impulsó cambios y reformas legales sustanciales en orden a modificar el modelo que regula el sector. Se aprobó una ley de licitaciones que aportó de manera sustancial a la reducción de los precios de las licitaciones de suministro eléctrico y se modificó la legislación sobre transmisión, relevando el rol del Estado en el ámbito de la provisión de energía a la población.

Sin perjuicio de lo anterior, suscriben los autores, faltó una reforma para haber abordado la modernización que el sector requería: modificar el marco normativo del sector de la distribución. En

términos prácticos y políticos no fue posible, pero a través de un trabajo de la CNE, y con la ayuda de diversos actores del sector y de la academia, se prepararon y discutieron una serie de antecedentes y posibilidades para modificar el esquema, trabajo que el actual gobierno revisó y decidió extender respecto de las evaluaciones que se habían hecho, comprometiendo el ingreso de un proyecto de ley sobre la materia a finales de 2019.

Insisten los autores de las mociones que, con la polémica de los medidores, se ha hecho presente la necesidad de abordar la discusión del sector y reformar la legislación, así como abordar y hacerse cargo de las nuevas tendencias a nivel mundial sobre el régimen de la distribución eléctrica, todo en orden, en definitiva, a mejorar el servicio y provisión de energía a los ciudadanos del país.

Continúan señalando que, desde el Congreso Nacional, en el marco de la legislación constitucional vigente, los parlamentarios están impedidos de abordar materias que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y, en dicho sentido, se requiere el impulso del Ejecutivo para modernizar la distribución, por lo que esperan que a la brevedad cumpla con su compromiso de ingresar un proyecto de ley sobre la materia, como, también, que presente una iniciativa que pensada, trabajada y analizada, permita una tramitación legislativa que viabilice que durante este período presidencial el país cuente con un nuevo modelo y marco normativo en el sector de distribución eléctrica.

Igualmente, plantean las mociones, es preciso propugnar y señalar que esperan que la próxima reforma al sistema de distribución eléctrica impulse y tenga como eje la modernización del sector, generando un esquema distinto en donde el rol que hoy realizan las distribuidoras pueda ser realizado por una variedad de empresas, separando el rol de provisión y mantención de la infraestructura, de la comercialización de la energía, tal como sucede en la actualidad en otros lugares del mundo, lo que genera, sin duda, una mayor competencia y, con ello, beneficios para todos los consumidores. La legislación de la distribución, al igual que la de generación y transmisión fue generada en la década de los ‘80, época en que los objetivos de política pública eran completamente distintos a los de hoy. En dicha oportunidad, se buscaba extender las redes, que se invirtiera sobre la infraestructura y que la mayor cantidad de personas tuvieran suministro eléctrico. Hoy, los desafíos son completamente distintos, se debe promover la seguridad de suministro, la competencia y reducir los precios, hacerse cargo de la realidad de la generación distribuida y promover los principios de transparencia, protección de datos personales y fomentar la participación y fiscalización ciudadana.

El Estado, finalizan las mociones, debe poner todas sus fuerzas en buscar el bienestar de la ciudadanía, promover el bien

común y, en materia eléctrica, eso se traduce en establecer hoy prioridades en materia de modificaciones legales en el ámbito de la energía, promover la modificación de la normativa sobre distribución y pensar nuevamente el esquema de los sistemas aislados.

3.- Estructura del proyecto de ley

Como consecuencia de haber refundido los proyectos de ley, el texto propuesto por vuestra Comisión consta de un artículo único, que introduce cuatro modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 4, de Economía, de 2006, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica, obligando a las empresas concesionarias de distribución a informar a la CNE todo cambio en las condiciones contractuales vigentes o la celebración de nuevos contratos de suministro, incrementando a seis puntos la reducción de la tasa de actualización a que se refiere el artículo 182, disminuyendo el porcentaje real anual de esta a un 6%, y que la tasa de rentabilidad económica sea entre 7 y 2 puntos inferior a la tasa de actualización.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al inicio, el **Honorable Senador señor Elizalde** manifestó que el objetivo principal de las iniciativas en debate es reducir la tarifa que soportan los usuarios, en concordancia con los esfuerzos realizados por disminuir los costos de generación eléctrica, reducción que, en definitiva, no ha llegado al consumidor final por el desfase existente entre el proceso de licitación del servicio de distribución y el período de fijación tarifaria. De igual modo, acotó, los proyectos de ley pretenden elevar el nivel de transparencia en el procedimiento de cálculo de la tarifa que, de acuerdo a la legislación vigente, se realiza en base a una empresa modelo de distribución, sin lograr conocer con dicho mecanismo el costo real de las distribuidoras eléctricas, hecho que impide contrastar la información del costo efectivo de la distribución de energía y la rentabilidad de las empresas del sector.

Luego, hizo presente que, si bien el Ejecutivo tiene la facultad de presentar un proyecto de ley, como el ingresado recientemente en la Cámara de Diputados, que propone la rebaja de la rentabilidad de las empresas de distribución y perfecciona el proceso tarifario de distribución eléctrica (Boletín N° 12.567-08, refundido con Boletín N° 12.471-08), denominada Ley Corta sobre Distribución, hubiese preferido una discusión

única en torno a las iniciativas en debate, lo que se hubiese logrado con la presentación de una indicación del gobierno a estas mociones.

A su vez, la **Honorable Senadora señora Provoste** indicó que es deber del Estado realizar todos los esfuerzos para lograr el mayor bienestar de la ciudadanía, obligación que también se presenta en materia energética y, en particular, en la distribución eléctrica a los hogares. Mencionó que la polémica surgida por el mecanismo de recambio de medidores considerado en la ley N° 21.076, que modificó la Ley General de Servicios Eléctricos, para imponer a la empresa distribuidora de energía la obligación de solventar el retiro y reposición del empalme y medidor en caso de inutilización de las instalaciones por fuerza mayor, abrió una discusión más profunda que dice relación con el modelo de distribución eléctrica vigente.

Recordó, igualmente, una presentación de la señora Ministra de Energía donde adelantaba el futuro envío de un proyecto de ley para modificar el sistema de distribución eléctrica, preocupación que compartió, ya que la anterior administración avanzó en reformar el sistema que regulaba la generación y transmisión eléctrica, pero no pudo abordar aquella última fase.

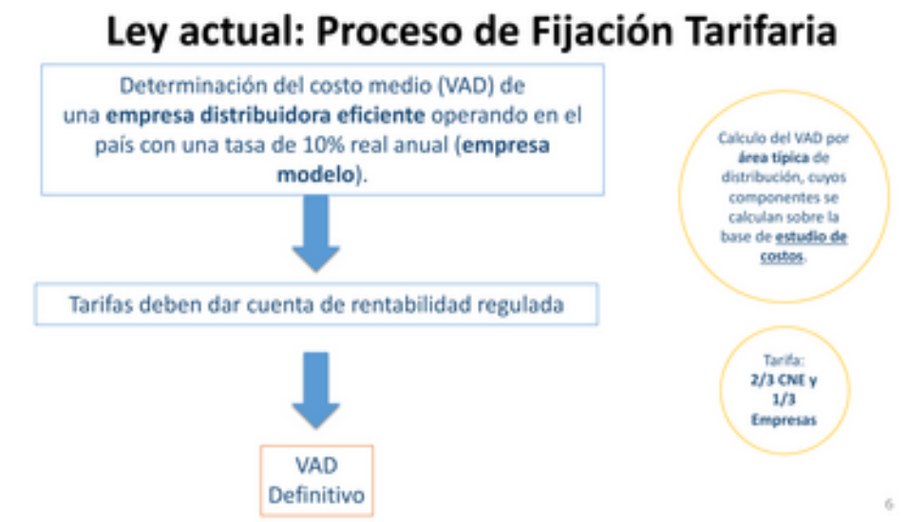
Por último, indicó que, con el objeto de mejorar la provisión de energía eléctrica y el servicio de distribución de la misma, presentaron en conjunto con otros Honorables Senadores las iniciativas en discusión, cuya finalidad central es modificar la forma en que se determina la tasa de rentabilidad de las empresas distribuidoras para adoptar un modo similar de cálculo a las normas que regulan los servicios sanitarios y el suministro de gas.

A continuación, la **Ministra de Energía, señora Susana Jiménez**, expuso que en Chile el precio de la energía que pagan los clientes finales está compuesto, en términos generales, por un costo asociado a la generación de energía – considera también la potencia –, un costo por transportar la energía por redes de alta tensión y largas distancias, y un costo por distribuir la energía desde subestaciones del sistema de transmisión hasta los clientes finales. Este último costo, afirmó, es aquel en que incurren las empresas distribuidoras para entregar su servicio y que en la regulación eléctrica se denomina Valor Agregado de Distribución (VAD).

El VAD, precisó, se determina mediante un proceso de tarificación cuatrienal, en donde se determinan los costos que una empresa ficticia o empresa modelo enfrenta al prestar el servicio de distribución de energía eléctrica de manera eficiente y dando cumplimiento a toda la normativa exigible.

En dicho ejercicio, estimó fundamental considerar las exigencias normativas que debe cumplir la empresa modelo, pues el mecanismo de tarificación busca encontrar la forma más costo-eficiente de entregar el servicio cumpliendo con todas las exigencias normativas existentes.

Para el proceso de tarifación de un monopolio regulado, puntualizó, es necesario considerar las exigencias normativas que se deben cumplir en la entrega del servicio.





Enseguida, comentó que las mociones se refieren a la rentabilidad de las empresas y su determinación (boletines 12.549-08 y 12.564-08) y a las asimetrías de información que, en el contexto del proceso tarifario, surgen entre la CNE y las empresas concesionarias de servicio público de distribución eléctrica (boletín 12.548-08).

Así, expresó que las dos primeras iniciativas buscan modificar la rentabilidad de las empresas, rebajando el porcentaje de la tasa de actualización de un 10% a 6% (boletín 12.564-08), y disminuyendo la rentabilidad mínima mediante el aumento del descuento que se hace a la tasa de actualización de 5 a 6 puntos (boletín 12.549-08). Asimismo, sustituye la banda de rentabilidad que se emplea para revisar las tarifas básicas que determina la CNE. Dicha banda, detalló, está fijada en un rango de 4 puntos más o menos respecto de la tasa de actualización del artículo 182 (10%). De este modo, sostuvo, el proyecto de ley propone que la banda se fije entre 7 y 2 puntos inferior a la tasa de actualización.

Por su parte, continuó, el boletín N° 12.548-08, propone modificaciones al artículo 131, referidas a las licitaciones de suministro eléctrico para clientes sujetos a regulación de precios. En el inciso final, relativo a las obligaciones de informar a la CNE que tienen las empresas concesionarias de distribución, agrega como obligación de las empresas informar a la Comisión los cambios en las condiciones contractuales vigentes o la celebración de nuevos contratos de suministro.

Observó que las tasas, en los sistemas modernos de tarificación, se calculan buscando representar el riesgo existente al momento de la misma, por lo que, en su opinión, el establecer una tasa fija no parece recomendable. La experiencia internacional en la materia, sostuvo, incluye mecanismos de estimación de rentabilidad que consideran el riesgo sectorial y de mercado, como los incorporados recientemente en las normas que regulan la transmisión eléctrica y el suministro de gas.

Por otro lado, señaló que la moción del Boletín N°12.549-08 asume implícitamente que la tasa de actualización es de un 10%, sin explicitar la forma en que se hace cargo del consenso de bajar dicha cifra, ni menos aún de explicar la viabilidad económica de los guarismos inferiores al 10% propuestos por la iniciativa, dado que, de aprobarse tal modificación, el resultado podría ser, incluso, negativo, ya que si la tasa de actualización se disminuye a un 6%, como ha propuesto el Ejecutivo, y la banda de rentabilidad se fija entre 7 y 2 puntos inferior a dicha tasa, el rango oscilaría entre un 4% y un -1%, escenario totalmente impracticable. Se debe revisar la tasa de rentabilidad actualizada antes de modificar la banda, concluyó.

En cuanto a la moción sobre asimetría de la información (Boletín N° 12.548-08), consideró que el deber de informar a la CNE todo cambio en las condiciones contractuales vigentes o la celebración de nuevos contratos de suministro es redundante, puesto que tanto los nuevos contratos como las modificaciones que se realicen deben ser aprobados por el organismo, por lo que en ambos casos son conocidos por él.

Finalizó, enfatizando que los temas planteados por las mociones en discusión reflejan legítimas preocupaciones: determinación de la tasa de actualización, proceso de determinación de tarifas y asimetrías de información en el proceso tarifario, las que deben ser tratadas de manera integral, a fin de evitar una legislación contradictoria.

Con dicho objeto, estimó que era más conveniente tratar los aspectos propuestos en el proyecto de ley corta sobre distribución, actualmente en discusión en la Cámara de Diputados que, por lo demás, declaró, aborda otras materias, como la redefinición de áreas típicas, la modificación del mecanismo de resolución de discrepancias, la incorporación de participación ciudadana y la consideración de mayor transparencia en el proceso de fijación de tarifa.

Afirmó que la revisión de la tasa de actualización, amerita una revisión del modelo, pues la realidad actual –acceso a financiamiento, riesgo del mercado, penetración de la distribución eléctrica– es distinta a la época en que se fijó. Asimismo, aseguró que el mecanismo de resolución de controversias vigente no es muy conveniente, dado que los estudios del regulador y del regulado tienden a divergir, luego que en la práctica se ponderan, existiendo hoy instancias más objetivas para dirimir las discrepancias.

Seguidamente, el **Honorable Senador señor Elizalde** solicitó a la señora Ministra de Energía exponer los temas centrales de la denominada ley corta sobre distribución.

Sobre lo anterior, la **Ministra de Energía, señora Susana Jiménez**, expresó que la iniciativa de ley contempla reemplazar la tasa de actualización del 10% antes de impuesto por un procedimiento de cálculo basado en el modelo CAPM (Modelo de Valoración de Activos Financieros), que considera tanto la tasa libre de riesgo como los riesgos propios del mercado, estableciendo un piso de un 6% después de impuesto, idéntico al de la industria de suministro de gas y similar al de la transmisión eléctrica, donde se fijó un mínimo de entre un 7% y un 10% después de impuesto.

Además, prosiguió, incorpora cambios en el mecanismo de resolución de controversias, con el objeto de superar el sistema actual de ponderación de estudios (2/3-1/3), otorgando a la CNE la atribución de realizar un estudio que puede ser observado por las distribuidoras y, en caso de divergencias, serán resueltas por un panel de expertos, organismo que deberá optar por un estudio, impulsando a las partes a converger en las cifras.

Asimismo, señaló que el proyecto de ley incorpora como novedad instancias de participación de los actores interesados que,

posteriormente, pueden realizar observaciones e intervenir en la etapa de resolución de controversias.

Por último, informó que se redefinen las áreas típicas que, actualmente son seis, ya que las empresas fueron agrupadas de acuerdo a criterios de costos diferenciados y los resultados para efectos reales son bastante disímiles. Detalló que el objeto de la modificación es que refleje efectivamente las condiciones bajo las cuales se debe configurar la empresa modelo, propuesta que es bien recibida por las empresas más pequeñas del sector.

Enseguida, la **Honorable Senadora señora Provoste** consultó al Ejecutivo por las tasas de rentabilidad de las distribuidoras eléctricas en los últimos años. Del mismo modo, solicitó conocer el motivo por el cual no se acompañó un informe de productividad a la ley corta sobre distribución. Por último, manifestó interés en saber el impacto que tendrán en la tarifa las modificaciones propuestas por el proyecto de ley y la situación en que quedarán los decretos tarifarios vigentes.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Prohens** preguntó el tema planteado por el Honorable Senador García Huidobro, si se considerará en algún proyecto de ley la opción para los clientes regulados de agregar demanda, a fin de que negocien libremente con las distribuidoras y accedan, así, en forma oportuna a las reducciones de tarifa del mercado.

El **Honorable Senador señor Elizalde**, a su turno, solicitó conocer si la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados tuvo a la vista el modelo de comercializadoras y si se están explorando otras experiencias internacionales para lograr una efectiva rebaja de tarifas.

La **Ministra de Energía, señora Susana Jiménez**, contestó que el último chequeo efectuado a la industria de distribución eléctrica arrojó una rentabilidad promedio de un 7,79%. Respondió, asimismo, que se encontraban elaborando el informe de productividad, el que sería ingresado en cuanto estuviese finalizado y que el decreto tarifario vigente, aprobado durante la administración anterior, seguirá su curso. Añadió que el actual gobierno iniciará un nuevo proceso tarifario que deberá entrar en vigencia en noviembre de 2020.

Por otra parte, respondió que la iniciativa de ley sobre distribución que el gobierno se encuentra estudiando considera la opción de agregar demanda, hecho que incrementará la competencia por la presencia de más actores, lo cual beneficiará a los usuarios residenciales por la posibilidad de acceder oportunamente a tarifas más reducidas. Indicó que las últimas licitaciones del servicio de distribución eléctrica, adjudicadas con

buenas condiciones de precio, recién reflejarán el menor valor en las tarifas de los clientes regulados, parcialmente el 2021, y en su totalidad desde el 2024.

Finalmente, comentó que se tuvo presente el modelo de las comercializadoras, pues se busca incorporar más actores al mercado que ofrezcan servicios a los hogares usando la red de distribución eléctrica. La experiencia internacional, acotó, resulta interesante, toda vez que en el mundo se vive un proceso de transformación del sector energético y del modelo de interacción de los hogares con la energía. Antes lo habitual era comprar energía, sin embargo, crece en el mundo y en Chile el interés por generar electricidad residencial tanto para autoconsumo como para inyectar a la red de distribución. Asimismo, manifestó que la masificación de la electromovilidad permitirá almacenar energía en el vehículo, la que también podrá ser inyectada a la red.

Luego, la **Honorable Senadora señora Provoste** consultó a la señora Ministra de Energía si era posible conocer la rentabilidad real de las empresas Enel y Chilquinta.

La **señora Ministra de Energía, señora Susana Jiménez**, contestó que, por el momento, cuenta solo con el dato agregado de cada empresa, no obstante, se comprometió a enviar a la brevedad la información solicitada.

En la siguiente sesión que celebró la Comisión para tratar este asunto, expuso el **docente de la Universidad Alberto Hurtado, abogado, señor William García**, quien manifestó que los objetivos de las mociones eran incrementar la transparencia en el mercado en favor de los usuarios e incorporar la participación de los mismos de las eficiencias alcanzadas en la distribución por las mejoras tecnológicas y eficiencias en segmentos de generación y distribución.

Expresó que las observaciones efectuadas por el Ministerio de Energía resultan útiles para corregir técnicamente las iniciativas y demuestran, en principio, consensos sobre las materias abordadas. Sin embargo, precisó, la existencia de una iniciativa del Ejecutivo en la Cámara de Diputados sobre los mismos asuntos dificultará el trabajo legislativo considerando, además, que aquella no enfrenta el punto relacionado con la rentabilidad económica garantizada que las mociones buscan incorporar, aludiendo únicamente al VAD.

En cuanto a la rentabilidad asegurada, manifestó que resulta común que la ley fije tal rentabilidad, como incentivo para que el sector privado invierta y explote las eficiencias que, de resultar bien, beneficien a los usuarios. Actualmente, la ley garantiza la utilidad mínima de la empresa en una banda que oscila entre el 6% y el 14%, obtenida como

resultado de calcular los costos específicos del segmento de distribución, según las condiciones particulares de cada área típica (costos de inversión, mantención y operación). Son los costos de inversión, especificó, los que se calculan considerando el valor nuevo de reemplazo, al que se le aplica una tasa de actualización igual al 10% real anual, de acuerdo al artículo 182, Nº 3. El cálculo se logra por medio de un procedimiento de una especie de "diálogo regulatorio" entre la CNE y las empresas distribuidoras.

Explicó que, posteriormente, la CNE fija preliminarmente las tarifas y aplica una banda, conforme a lo establecido en el artículo 185. Si dicha tarifa previa permite obtener una utilidad que no difiera en más de cuatro puntos de la tasa de actualización definida en el artículo 182, es decir, entre un 6% y un 14%, se aceptan sus componentes. En alguna medida, aseguró, la ley garantiza una rentabilidad económica en la banda. Si la utilidad es mayor o menor que dicha cifra, se ajusta al límite más cercano, o sea, se eleva hasta un 6% o se reduce hasta un 14%.

Luego, si bien compartió la opinión del Ministerio de Energía en relación con la inconveniencia de establecer en la ley una tasa fija de reemplazo, aquel no se pronuncia sobre la rentabilidad económica asegurada ni modifica el artículo 185 donde se establece, por ende, es una buena oportunidad de considerar incentivos correctos. Reconoció que, si bien, puede ser difícil fijar un número rígido en la normativa, el problema es que actualmente el margen garantizado es amplísimo y resulta indirectamente de operaciones complejas que la ley contempla para otros efectos. Determinar una fórmula correcta, sostuvo, requiere de información económica sobre las rentabilidades efectivas, contando la CNE con las herramientas para solicitar de los reguladores las utilidades reales y contrastar si se han acercado más al 6% o al 14%.

Respecto a la asimetría de información, mencionó que, dado que la rentabilidad económica garantizada depende de la determinación de los costos que enfrentan las empresas, las mociones no se pueden separar de la idea de mejorar la transparencia y eliminar asimetrías de información en dicho proceso. En la actualidad, la ley obliga a la CNE a comparar estudio de costos propios (consultora) con el estudio de costos de cada empresa, no estando obligadas las empresas a cambiar su estimación. Posteriormente, los estudios se ponderan aritméticamente para lograr el VAD (2/3 el estudio de la CNE y 1/3 el de las empresas), mecanismo que el Ejecutivo propone reemplazar con la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados.

En síntesis, declaró, el proyecto de ley del Ejecutivo incorpora nuevos procedimientos administrativos, obligando a la CNE a adquirir estudios en el sector privado sobre metodología de cálculo de la tasa de actualización y los valores de sus componentes y de costos. El proceso de compra considera una etapa de aprobación de bases, luego de

aprobación del estudio de costos y un seguimiento por un comité tripartito (público, empresas y regulador). Antes de la aprobación de las bases o del estudio de costos, el proceso considera una participación pública sin ningún tipo de restricción ni regulación de eventuales conflictos de interés. Posteriormente, la CNE tiene la facultad de responder y, de generarse una discrepancia, será resuelta siempre por un panel de expertos. Opinó, por último, que será tema de análisis posterior si la modificación propuesta por el Ejecutivo soluciona la opacidad actual para el regulador de los costos que enfrentan las distribuidoras eléctricas.

A continuación, El **Honorable Senador señor Elizalde** hizo presente que emplazamientos, como el de la Ministra Secretaria General de Gobierno, no contribuyen al debate. Las mociones fueron presentadas antes que el proyecto de ley del Ejecutivo fuera ingresado en la Cámara de Diputados, hecho que demuestra la voluntad de la Comisión de avanzar en la materia. Al mismo tiempo, insistió en que hubiese preferido que el gobierno presentara una indicación a estas mociones.

Luego, el **Honorable Senador señor Guillier** solicitó al Ejecutivo explicar sucintamente los inconvenientes de las mociones en discusión.

La **Ministra de Energía, Susana Jiménez**, reiteró que varios de los temas que abordan las mociones se incorporaron en el proyecto de ley del Ejecutivo. Añadió que otros aspectos técnicos deben ser analizados con mayor profundidad, como la propuesta de establecer la banda rentabilidad entre 7 y 2 puntos inferior a la tasa actualizada, fórmula que podría generar un resultado negativo si esta se reduce de un 10% a un 6%. En su opinión, debieran abordarse todos los asuntos en la discusión de la denominada ley corta sobre distribución.

Luego, el **Honorable Senador García Huidobro** mostró su preocupación por que se postergan decisiones sobre asuntos en que los integrantes de la Comisión y el Ejecutivo se han manifestado de acuerdo y, en particular, que se discutan actualmente en forma separada dos proyectos de ley sobre rebaja a la rentabilidad de las distribuidoras eléctricas. Urge, comentó, buscar una alternativa de trabajar en forma conjunta con el gobierno para alcanzar los acuerdos que la ciudadanía espera.

El **Honorable Senador señor Elizalde** concordó con el Honorable Senador que lo antecedió en el uso de la palabra, en que existe acuerdo en rebajar la rentabilidad de las distribuidoras, con ciertos matices técnicos propios del debate legislativo. En tal sentido, propuso someter a votación las mociones, con el objeto de otorgar una señal política de la voluntad de la Comisión de avanzar en la materia, sin perjuicio de

explorar las vías de diálogo con el Ejecutivo para lograr prontamente una solución.

La **Honorable Senadora señora Provoste** también declaró ser partidaria de que el Ejecutivo hubiese presentado una indicación a estas mociones. Asimismo, señaló, que ha transcurrido un mes sin que la información sobre la rentabilidad real de las distribuidoras eléctricas haya sido enviada a la Comisión, información que, como planteó el expositor, es fundamental para el estudio de las iniciativas.

En razón de lo anterior, solicitó nuevamente al Ejecutivo el envío de los informes anuales auditados de los costos de explotación entregados por las empresas concesionarias eléctricas correspondiente al período 2009-2019, la revisión de rentabilidad efectuada por la CNE de las empresas distribuidoras eléctricas durante el mismo término y la existencia de una revisión de rentabilidad correspondiente al último VAD fijado, junto con pedir, también, la remisión de los antecedentes con anterioridad a la fecha de aprobación del VAD interperíodo 2018-2020 y la rentabilidad de las cooperativas que distribuyen electricidad.

Por otra parte, si bien valoró la disposición de la señora Ministra de Energía, sostuvo que los emplazamientos públicos no son gratos para ninguna autoridad y solo ponen en duda la voluntad de la Comisión de avanzar en la idea matriz de las mociones que, por lo demás, son iniciativas parlamentarias que ya habían sido planteadas en otros ámbitos del sector energético, como el de suministro de gas y el de transmisión eléctrica.

La **Ministra de Energía, señora Susana Jiménez**, celebró que todas las voluntades se orienten al mismo objetivo: reducir la rentabilidad de las distribuidoras eléctricas y, aunque manifestó entender el punto político de someter a votación las mociones, recordó que los objetivos de las mismas eran parte del programa de gobierno del Presidente de la República y de la ruta energética publicada en mayo de 2018.

Respecto a los datos solicitados por los integrantes de la Comisión sobre la rentabilidad real de las distribuidoras eléctricas, informó que la CNE se encuentra elaborando la respuesta, puesto que el organismo calcula una rentabilidad sobre el valor de los activos en base al valor de nuevo reemplazo establecido en la ley, pero no la rentabilidad real.

Aclaró que el procesamiento de datos abarca toda la industria distribuidora sin desagregar, por ejemplo, las cifras correspondientes a equidad tarifaria, la que opera como un verdadero subsidio cruzado entre empresas, con el fin de que las tarifas domiciliarias

nacionales no se diferencien en más de un 10%. Puntualizó que entregar la información sin que sea depurada, declaró, podría arrojar conclusiones equívocas.

El **Honorable Senador señor Elizalde** consideró insólito no poder acceder a la información solicitada porque puede ser mal interpretada. Por lo demás, estimó, si existe una cifra que requiera ser explicada, los parlamentarios son capaces de entender las razones otorgadas por la autoridad correspondiente. Es cierto, manifestó, que el subsidio cruzado que implica la equidad tarifaria presenta ciertas complejidades técnicas, pero los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información, la que debiera ser pública por tratarse de un servicio monopólico regulado. Además, declaró no comprender cómo el Ejecutivo presentó un proyecto de ley sin contar con la información detallada de la rentabilidad real de cada distribuidora eléctrica.

La **Ministra de Energía, señora Susana Jiménez**, insistió en que la información no ha sido entregada porque hoy no está plenamente disponible, ya que se requiere depurar el efecto de los subsidios cruzados entre las empresas. A su juicio, un actuar responsable exige entregar datos de la forma más objetiva y transparente posible, trabajo al cual se encuentra abocada la CNE, organismo que explicará en detalle las cifras en la oportunidad que corresponda.

Aclaró que el Ministerio no requiere conocer la rentabilidad real de las empresas individualmente consideradas, ya que le basta para efectuar los cálculos la cifra promedio de la industria total.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Guillier** consideró fundamental el envío de la información solicitada, pues el mercado de la distribución eléctrica pareciera contar con rentabilidades abusivas, en un modelo de negocio excesivamente garantista, que debe ser evaluado, motivo por el que resulta preocupante que el Ministerio no cuente con los datos requeridos.

El **Honorable Senador señor Prohens** se mostró partidario de esperar la respuesta de la CNE, porque el dato de la utilidad real de las distribuidoras eléctricas, sin depurar los subsidios cruzados, es insuficiente para analizar la rebaja de la rentabilidad de la industria.

A su vez, el **Honorable Senador señor García Huidobro** declaró no comprender la razón para no estar de acuerdo en el punto relativo a la información solicitada. En su opinión, la señora Ministra de Energía ha sido clara en señalar que el dato requerido solo es preciso si se depuran los subsidios cruzados, cifra con que no cuenta la Secretaría de Estado, por cuanto el cálculo exigido por la ley actual se realiza en base a la utilidad de una empresa modelo.

El **Honorable Senador señor Elizalde** no concordó con el Honorable Senador García Huidobro, puesto que el proceso de tarificación basado en una empresa modelo eficiente no obsta al envío de información adicional, que podría resultar de suma utilidad para determinar si el procedimiento actual es o no el más adecuado.

Puesto en votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Provoste y señores Elizalde, García Huidobro, Guillier y Prohens.

\- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Minería y Energía tiene a honra proponeros aprobar, en general el proyecto de ley en informe, en los siguientes términos.

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 4, de Economía, de 2006, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica:

1.- Intercálanse en el inciso final del artículo 131, a continuación de la frase "las proyecciones de demanda", la expresión "y variación de costos,"; y luego de la frase "y contenido que defina la Comisión.", la siguiente oración: "Asimismo, las empresas concesionarias de distribución deberán informar a la Comisión todo cambio en las condiciones contractuales vigentes o la celebración de nuevos contratos de suministro.".

2.- Reemplázase en el inciso segundo del artículo 152, la voz "cinco" por "seis".

3.- Sustitúyase en el numeral 3 del artículo 182, el guarismo "10%" por "6%".

4.- Reemplázase en el inciso segundo del artículo 185, la frase “que no difiera en más de cuatro puntos” por la siguiente “que sea entre 7 y 2 puntos inferior a”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 24 de abril y 15 de mayo de 2019, con asistencia del Honorable Senador señor Álvaro Elizalde Soto (Presidente) y de los Honorables Senadores señora Yasna Provoste Campillay y señores Alejandro García Huidobro Sanfuentes, Alejandro Guillier Álvarez y Rafael Prohens Espinosa.

Sala de la Comisión, a 16 de mayo de 2019.

Julio Cámara Oyarzo
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, SOBRE DETERMINACIÓN DE LA RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA

(Boletines N°s 12.548-08, 12.549-08 y 12.564-08, refundidos)

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO: dotar al regulador de información veraz para determinar los costos reales de las empresas del sector eléctrico. Asimismo, disminuir la rentabilidad asegurada, con la idea de aproximarse al concepto de utilidad garantizada establecida en otros mercados sujetos a tarifas. Por último, disminuir la tasa de descuento para el cálculo del Valor Agregado de Distribución, reduciendo con ello los costos que pagan los usuarios.

II. ACUERDOS: aprobado, en general, unanimidad (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Senado. Boletín 12.548-08, moción de los Honorables Senadores señoras Órdenes y Provoste, y señores Elizalde, Guillier y Montes; Boletín 12.549-08, moción de los Honorables Senadores señoras Órdenes y Provoste, y señores Elizalde, Guillier y Montes; y Boletín 12.564-08, moción de los Honorables Senadores señora Provoste y señores Elizalde y Guillier.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO DE TRAMITACIÓN EN EL SENADO: los dos primeros el 16 de abril y el último el 17 de abril, ambos de 2019.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Economía, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica.

Valparaíso, 16 de mayo de 2019.

Julio Cámara Oyarzo

Secretario