



ANÁLISIS AL FUNCIONAMIENTO DEL MEPCO

MAYO 2022

SERIE
INFORME
ECONÓMICO
299

AUTORA: SOLEDAD MONGE A.

ISSN 0717-1536



AUTORA:
SOLEDAD MONGE A.

Ingeniera Comercial con Mención en Economía en la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como investigadora de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. FUNCIONAMIENTO DEL MEPCO	7
3. MECANISMOS ANTERIORES	11
4. COMPOSICIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES	14
5. RECAUDACIÓN FISCAL	16
6. ¿CÓMO SE ENCUENTRA CHILE RESPECTO AL MUNDO?	18
7. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL MEPCO	21
8. TOPE MÁXIMO DEL MEPCO	24
9. CONCLUSIÓN	26
10. ANEXO	27

RESUMEN EJECUTIVO

A raíz de la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania, los precios de los combustibles han experimentado sucesivas alzas. En 2021, el valor de las gasolinas y el diesel subió en las 52 semanas del año. Esto ha generado una alta presión para que el Estado intervenga los precios.

Varios países han entregado subsidios, donde no existen mecanismos claros de salida. En Chile, en cambio, para atenuar cambios bruscos en los precios, existe el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles

(MEPCO). Este mecanismo entrega subsidios o cobra impuestos según corresponda, por lo que a mediano plazo su costo fiscal debiese ser nulo.

Últimamente se ha puesto en duda este mecanismo, por lo que la presente Serie Informe tiene como objetivo explicar su funcionamiento y demostrar que el MEPCO ha cumplido con el objetivo de suavizar los cambios de los precios internacionales del petróleo, sin distorsionarlos y exhibiendo mayor eficiencia en comparación a los sistemas anteriores.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Comisión Nacional de Energía (CNE), “el mercado de los combustibles derivados del petróleo en Chile, comprende las etapas de importación, refinación, almacenamiento, transporte y distribución minorista. Este mercado no está sujeto a regulación de precios en ninguna de sus etapas, por lo que existe libertad de precios desde la importación hasta la venta a los consumidores finales en estaciones de servicios u otros puntos de consumo”¹.

“La Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) es la única entidad importadora y refinadora de crudo en el país. Luego de su importación, éste es comercializado con las diversas compañías distribuidoras mayoristas. Al ser una empresa pública, vende sus productos refinados al

precio de paridad de importación, esto es, al costo que significaría su importación directa desde un mercado internacional relevante. Finalmente, los distribuidores minoristas definen libremente el precio de venta al público, que incorpora el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto específico a los combustibles (IEC)”².

El precio de los combustibles en Chile siempre ha estado sujeto a una alta volatilidad dada por los movimientos del precio internacional del petróleo y las depreciaciones del peso frente al dólar, lo que afecta a nuestra economía al ser un importador neto de este producto. Además, hay que considerar que los combustibles de uso vehicular no cuentan con buenos sustitutos.

1. CNE, 2022. El Mercado de los Combustibles Derivados del Petróleo en Chile. Disponible en: <http://www.bencinaenlinea.cl/web2/mercado.php>

2. CNE, 2022. El Mercado de los Combustibles Derivados del Petróleo en Chile. Disponible en: <http://www.bencinaenlinea.cl/web2/mercado.php>

Quienes más sufren con estos cambios son los hogares de menores ingresos ya que destinan una mayor parte de su presupuesto a este aspecto. De acuerdo a la última Encuesta de Presupuestos Familiares disponible (EPF 2017), los hogares pertenecientes al quintil 1 –el 20% de menores ingresos del país– destinan en torno a un 7,6% de sus gastos totales a electricidad, gas y combustibles³, versus los del quintil 5 –el 20% de mayores ingresos–, que gastan tan sólo un 2,7%. Estas cifras no han cambiado significativamente desde la medición de 2012, que fueron de 8,5% y 3,3%, respectivamente.

A diferencia de los grandes usuarios de combustibles en Chile, los pequeños consumidores no poseen la misma facilidad para adaptarse a nuevos precios, ya que no

cuentan con acceso a líneas de crédito o seguros privados (o sí, pero a un mayor costo). Esto obliga a los consumidores más vulnerables a realizar dolorosos ajustes en ahorro o calidad de vida para enfrentar los problemas que generan las alzas sorpresivas de precios.

Con el objetivo de aminorar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales, permitiendo ajustarse de manera gradual si hay cambios permanentes, en Chile, opera el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO). El presente documento busca estudiar el MEPCO para determinar si es un mecanismo eficiente y adecuado en la estabilización de precios de los combustibles, considerando el contexto nacional.

3. No incluye transporte.

2. FUNCIONAMIENTO DEL MEPCO

Los impuestos vigentes que aplican a los combustibles son de dos tipos: Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuestos Específicos a los Combustibles (IEC)⁴. El IVA es del 19% del valor del combustible y los IEC se constituyen de una base y un componente variable. El componente base es específico al tipo de combustible, como se muestra a continuación:

- Gasolina automotriz (en todos sus octanajes): 6,0 UTM por m^3 .
- Petróleo diésel: 1,5 UTM por m^3 .
- Gas natural comprimido: 1,93 UTM por 1.000 m^3 .
- Gas licuado de petróleo: 1,40 UTM por m^3 .

Por su parte, el componente variable corresponde a un monto que se suma (o resta, según corresponda) al componente base del IEC y que es determinado a través del Mecanismo de Estabilización de Precios de Combustibles (MEPCO), con el objetivo de suavizar las bajas (alzas) de los precios que pagan los consumidores.

En primer lugar, se fija un precio de referencia, considerando precios históricos y de los mercados de futuros, de manera tal que el precio de paridad de importación no esté por sobre ni bajo el 5% del precio de referencia. Luego, se establece un monto máximo para evitar que el precio salte drásticamente de una semana a otra.

4. Los Impuestos Específicos a los Combustibles fueron establecidos en la Ley N°18.502 de 1986. En específico, rige para los precios de venta de la gasolina automotriz (independiente de su octanaje), del petróleo diésel, del gas natural comprimido y del gas licuado de petróleo (estos dos últimos, en su formato de consumo vehicular).

De esta manera, el componente variable se determina en 3 etapas: “Cambio Semanal Máximo”, “Banda de Precios” y “Ajuste por Precio de Paridad”. Esta última funciona de forma complementaria a las anteriores.

A continuación, se presenta en detalle el cálculo semanal del componente variable del impuesto específico⁵:

a) Cambio Semanal Máximo

El componente variable del valor del impuesto se ajusta de manera tal que la diferencia entre el precio de la semana que comienza⁶ y el precio de la semana anterior, no sea mayor a $0,12 \text{ UTM}/m^3$. Esta diferencia corresponde a la variación semanal proyectada (1). Dado lo anterior, el valor del componente variable preliminar (2) será

Si $(1) > 0,12 \text{ UTM}/m^3$ entonces: $(2) = -[(1) - 0,12 \text{ UTM}/m^3]$

Si $(1) < -0,12 \text{ UTM}/m^3$ entonces: $(2) = -[(1) + 0,12 \text{ UTM}/m^3]$

b) Banda de Precios⁷

Los precios de referencia intermedios de la gasolina automotriz, petróleo diesel y gas licuado de petróleo de uso vehicular, se determinan considerando como base el precio del petróleo crudo representativo de un mercado internacional relevante, un diferencial de refinación y los demás costos e impuestos necesarios para representar el valor puesto en Chile.

Se considera como representativo para la determinación del precio de referencia intermedio, el precio base del pe-

tróleo crudo Brent puesto en la costa del Golfo de EE.UU. Su valor corresponde a:

1. los precios promedio semanales del petróleo crudo del referido mercado internacional, expresados en $\$/m^3$, considerando el período comprendido de “n” semanas hacia atrás, contadas desde la semana respectiva. Se entenderá por precios promedio semanales al promedio de los precios diarios del referido petróleo crudo dentro de una semana, multiplicado por el promedio simple del dólar observado de la misma semana; y
2. los precios promedio semanales, expresados en $\$/m^3$, considerando el período de “m” meses hacia delante de los precios de cierre diarios de los mercados de futuros del crudo, observados en la semana anterior a la semana de cálculo, multiplicado por el promedio simple del dólar observado de esa misma semana.

De acuerdo a la Ley, el promedio ponderado móvil se calcula aplicando a los precios de mercados de futuros un porcentaje que esté entre 0% y 50%, y a los demás precios el porcentaje restante.

Por su parte, el diferencial de refinación corresponderá al que se extraiga del promedio móvil de los precios promedio semanales de los respectivos combustibles, en el período comprendido por “s” semanas hacia atrás contadas desde la semana respectiva. Cada diferencial semanal se calcula como la diferencia entre el promedio de la semana de los precios FOB que determinan el precio de

5. El cálculo se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.cl/estabilizacion-precios-de-combustibles/informe-semanal>

6. Corresponde a la mejor estimación del Ministerio de Hacienda, respecto al precio al por mayor que informa ENAP en dicha semana. Este precio incluye tanto IVA como el componente base de IEC.

7. Más detalle en el Informe de Precios de Referencia para el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles, disponible en: https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2021/11/2021_11_11_MEPCO.pdf

paridad de cada combustible y el promedio del petróleo crudo del mercado relevante para la misma semana:

$$\text{Precio de Referencia Intermedio} = [\alpha * \text{promedio de precios "m" semanas hacia adelante} + (1-\alpha) * \text{promedio de precios "n" semanas hacia atrás}] + \text{diferencial de refinación "s" semanas hacia atrás}$$

Como se señaló anteriormente, el parámetro “ α ” toma valores entre 0% y 50%.

Los precios de referencia superior e inferior para un determinado combustible no podrán diferir de un 5% del precio de referencia intermedio calculado:

$$\begin{aligned} \text{Precio de Referencia Superior} &= \\ &\text{Precio de Referencia Intermedio} * 1,05 \\ \text{Precio de Referencia Inferior} &= \\ &\text{Precio de Referencia Intermedio} * 0,95 \end{aligned}$$

Finalmente, si el precio de referencia más la modificación en el componente variable del impuesto para que el cambio semanal no supere los 0,12 UTM/m³ (componente variable preliminar) se sitúa por encima del precio de referencia superior o por debajo del precio de referencia inferior, se modificará nuevamente (aumentándolo o rebajándolo) de modo que no se escape de la banda definida.

c) Ajuste por Precio de Paridad⁸

El Precio de Paridad de Importación corresponde a la cotización en un mercado internacional relevante o un

promedio de dos mercados internacionales relevantes de los combustibles gasolina automotriz, petróleo diésel y gas licuado de petróleo en “ τ ” semanas hacia atrás. Es fijado semanalmente por el Ministerio de Energía y rige a partir del día jueves siguiente. Para la gasolina y el diésel, existe un ajuste en el precio por calidad.

La determinación de la existencia de un precio representativo en un mercado internacional relevante es realizada por la Comisión Nacional de Energía con consulta a productores e importadores nacionales. Para el petróleo diésel y el gas licuado, la CNE considera como mercado relevante a la Costa del Golfo de Estados Unidos, y para las gasolinas, el reglamento indica que los precios de referencia y paridad se determinarán para aquellas que tengan un precio representativo en un mercado internacional relevante, que en los últimos informes ha sido la Costa del Golfo de EE.UU.

Finalmente, el precio de paridad corresponde al promedio semanal de precios FOB, flete marítimo, tasa de seguro, tasa de arancel, dólar observado, tasa libor y tarifas de almacenamiento para el número de semanas definidas. Luego, los precios de paridad se convertirán a pesos multiplicando por el promedio simple del dólar diario observado publicado por el Banco Central.

De esta forma, el componente variable del impuesto específico determinado anteriormente se puede ajustar a un monto distinto, con el fin de garantizar que el Precio de Paridad de Importación más la parte variable preliminar del impuesto específico no supere el precio de referencia superior ni sea menor que el precio de referencia inferior.

8. Más detalle en el Informe de Precios de Paridad para el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles, disponible en: https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2021/11/2021_11_11_MEPCO.pdf

De esta forma, obtenemos el componente variable (3) del IEC.

Si $(2) \leq 0$ y Paridad + (2) > RS entonces: (3) = -[Paridad - RS]

Si $(2) \leq 0$ y Paridad + (2) < RI entonces: (3) = -[Paridad - RI]

Si $(2) \geq 0$ y Paridad + (2) < RI entonces: (3) = -[Paridad - RI]

Si $(2) \geq 0$ y Paridad + (2) > RS entonces: (3) = -[Paridad - RS]

Si la suma del componente base del impuesto específico más el componente variable fuese negativa, se generará un crédito equivalente al valor absoluto de la diferencia entre ambos, el que será abonado por la Tesorería General de la República al importador o vendedor en la primera venta en Chile, según se establezca en el reglamento que se dicte al efecto.

Se tiene entonces que el Ministerio de Hacienda actúa a través de la modificación de los siguientes parámetros:

-En el cálculo del precio de referencia, el precio histórico corresponde a un promedio de “n” semanas atrás, el cual debe estar entre 4 y 104.

-En el cálculo del precio de referencia, el precio

futuro corresponde a un promedio de “m” meses hacia adelante, el cual debe estar entre 3 y 6.

-El diferencial de refinación corresponde a un promedio de “s” semanas atrás, el cual debe estar entre 4 y 104.

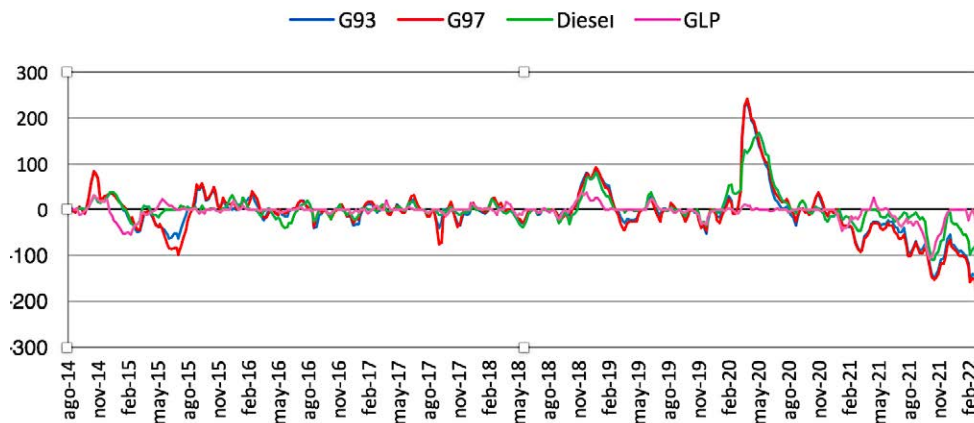
-En el cálculo del precio de paridad, el promedio del precio internacional “t” semanas atrás, debe estar entre 1 y 4.

-El parámetro “Alpha” que debe estar entre 0 y 0,5.

“t”, “n” “m” y “s” tienen una vigencia mínima de cuatro semanas.

Es así como el MEPCO ha actuado desde su creación en 2014 hasta el día de hoy, modificando el componente variable del impuesto específico acorde a las circunstancias. El valor de este componente, que es modificado semanalmente, se expone en el Gráfico N°1.

Gráfico N°1
Impuesto Específico, Componente Variable



Fuente: Ministerio de Hacienda.

3. MECANISMOS ANTERIORES

Desde 1990 a la fecha se han realizado diversos esfuerzos por suavizar o estabilizar la variación del precio de los combustibles que pagan los consumidores, aislándolos de la volatilidad que afecta a los precios internacionales. En enero de 1991, a raíz de la primera guerra del Golfo Pérsico se creó mediante la Ley N°19.030 el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP). Los combustibles afectos al FEPP fueron la gasolina automotriz, kerosene doméstico, petróleo diesel, gas licuado, nafta y petróleos combustibles. Este fondo operó bajo un ancho de banda de +/-12,5%, de manera que cuando el precio de paridad de alguno de los productos se encontraba por debajo del precio de referencia inferior, éste era gravado por un impuesto equivalente al 60% de la diferencia entre ambos precios. Por el contrario, si el precio de paridad superaba el precio de referencia supe-

rior, el fondo entregaba un subsidio correspondiente a la diferencia entre ambos precios. Por último, si el precio de paridad se ubicaba dentro de la banda, el FEPP no se activaba.

Por la baja cobertura que entregó el FEPP después del huracán Katrina⁹, en agosto de 2005 se crea, mediante la Ley N°20.063, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles derivados del Petróleo (FEPCO). Los combustibles afectos al FEPCO fueron la gasolina automotriz, petróleo diesel y kerosene, mientras que el gas licuado, nafta y petróleos combustibles continuaron bajo la operación del FEPP. El FEPCO funcionó de la misma manera que el FEPP, pero con un ancho de banda de +/-5%¹⁰. Este fondo debía durar hasta junio de 2006, sin embargo, mediante la Ley N°20.197, su

9. El huracán Katrina golpeó fuertemente a la costa del Golfo de EE. UU, territorio vinculado a la extracción y refinación del crudo.

10. Este ancho de banda es menor al del FEPP, por lo que el fondo se activa en mayores ocasiones.

Tabla N°1

Costo Fiscal del FEPP y FEPCO (US\$ MM)

	FEPP (2000-2005)	FEPCO (2005-2010)
Costo Fiscal directo	353	824
Menor recaudación IVA	81	236
Menor recaudación por disminución IEC	-	850
Total	434	1.910

Fuente: Ministerio de Hacienda (2010).

funcionamiento se extendió hasta 2010. En ese entonces se reactivó automáticamente el FEPP para todo tipo de combustibles, tal como se estableció en su creación en 1991.

Según el Ministerio de Hacienda, tanto el FEPP, como el FEPCO generaron un alto costo fiscal de aproximadamente US\$ 353 y US\$ 824 millones, respectivamente. Además, ambos fondos redujeron la recaudación de IVA debido a que los créditos fueron superiores a los impuestos y los créditos no fueron excluidos de la base de IVA, como sí ocurrió con los impuestos. En el caso del FEPCO, se suma al costo fiscal la reducción transitoria al Impuesto Específico a la gasolina entre abril de 2008 y marzo de 2010, que alcanzó los US\$ 850 millones. Se puede afirmar que no hubo neutralidad fiscal en ninguno de los fondos¹¹. La Tabla N°1 contiene el desglose del costo fiscal entre 2000 y 2010.

Dado lo anterior, en 2011 a través de la Ley N°20.493, se creó el Sistema de Protección de Precio de los Combustibles (SIPCO) para suavizar los precios de combus-

tibles de uso vehicular¹², mientras que para la parafina se mantuvo el FEPP. Este mecanismo introdujo un componente variable al impuesto específico, de manera tal que cuando algún indicador de precio traspasaba una determinada banda de referencia, el SIPCO actuaba modificando (subiendo o bajando) el componente variable para que el precio final quedara al interior de ésta.

Este mecanismo no generaba costo fiscal, ya que cuando había un alza en los precios, el Fisco entregaba un subsidio a través de una disminución en el IEC, y de la misma forma, recaudaba a través de un aumento en el IEC cuando había una baja en los precios. Con este instrumento se dejó atrás el concepto de “Fondo”, ya que en el caso del SIPCO, la recaudación y los subsidios eran imputados directamente a las arcas fiscales.

Una innovación adicional del SIPCO fue que entregaba una protección focalizada (en el caso del FEPP la cobertura era para todos) en el sentido que cubría sólo a quienes pagaban el IEC, y no a quienes lo recu-

11. Ministerio de Hacienda, 2010. Nuevos Mecanismos de Protección ante Variaciones en los Precios de Combustibles. Disponible en http://app.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2010/08/12_SVald%C3%A9s.pdf

12. Gasolina automotriz, petróleo diésel, gas natural comprimido y gas licuado de petróleo. Estos dos últimos en formato de consumo vehicular.

peraban¹³ (en Anexos se incluye un ejemplo numérico que compara ambos casos). Por último, el SIPCO operó bajo una banda de +/-12,5%, actuando en veces muy limitadas, por lo que en 2014 se reemplazó por el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO), que es el instrumento que rige actualmente.

El MEPCO opera de la misma forma que el SIPCO,

para combustibles de uso vehicular¹⁴. La diferencia que tienen es que el MEPCO acorta la banda de referencia a 5% y regula la velocidad con la que los combustibles se ajustan en su interior, al fijar un cambio semanal máximo en los precios de los combustibles, como se explicó en la sección anterior. Por último, el precio de referencia y de paridad se determinan en pesos chilenos y no en dólares, como se hacía anteriormente, lo que se traduce en un seguro cambiario.

13. Quienes recuperan IEC corresponden principalmente a mineras, grandes industrias y generadoras eléctricas, que pueden cubrirse por su cuenta, sin el SIPCO. Quienes no recuperan IEC son en su mayoría pequeños consumidores (Ministerio de Hacienda, 2010).

14. En el caso de la parafina, continúa operando el FEPP.

4. COMPOSICIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES

De acuerdo a los datos entregados por la Comisión Nacional de Energía (CNE), entre 2017 y 2021 el precio promedio de venta a público de la gasolina de 93 octanos ha estado compuesta entre un 30,5% y 45,4% por IEC. Para el caso del diesel, en cambio, esta cifra estuvo entre 8,7% y 21,7%.

Como se observa en la Tabla N°2, el factor más importante en el precio de los combustibles es el precio en refinería. En el caso del diesel alcanzó un 65,8% en 2021 (59,5% en 2017) y para la gasolina 93 alcanzó el 51,2% en 2021 (43,2% en 2017). Por su parte, el margen bruto de comercialización es mayor en el caso del diesel, que

Tabla N°2

Desglose promedio porcentual del precio a público para gasolina 93 octanos y diesel, 2017-2021

		Precio en refinería (1)	Margen bruto de comercialización (2)	IVA (3)	Impuesto específico (4)
Gasolina 93	2017	43,2%	8,0%	9,7%	39,1%
	2018	45,3%	7,5%	10,0%	37,2%
	2019	44,5%	7,2%	9,8%	38,5%
	2020	37,9%	8,0%	8,7%	45,4%
	2021	51,2%	7,2%	11,1%	30,5%
Diesel	2017	59,5%	12,5%	13,7%	14,3%
	2018	62,9%	10,7%	14,0%	12,3%
	2019	62,8%	9,7%	13,8%	13,8%
	2020	53,6%	12,2%	12,5%	21,7%
	2021	65,8%	11,0%	14,6%	8,7%

Fuente: Elaboración propia en base a CNE.

(1): Corresponde al precio de lista de ENAP a la salida de la refinería Aconcagua de ENAP en Concón.

(2): Corresponde al valor agregado de la cadena de distribución/comercialización obtenido como la diferencia entre el precio promedio de venta a público, Impuesto Específico, IVA y precio en refinería.

(3): Corresponde al 19% de la suma del precio en refinería y el margen bruto de comercialización (valores afectos a IVA).

(4): En gasolina el componente base es de 6,0 UTM/m3 y en diésel es de 1,5 UTM/m3 (Ley 18.502 y sus modificaciones).

promedió 11,0% del precio de venta a público en 2021, en cambio, para la gasolina 93 esa cifra fue de 7,2%.

Hay que destacar que en 2020 los precios de los combustibles cayeron producto de la menor demanda que generaron las restricciones de movilidad. Esto hizo que el componente variable del IEC fuese positivo, acumulando cerca de US\$ 363 millones entre marzo y julio de ese año. Es por esta razón que la proporción del impuesto específico en el precio aumentó en 2020.

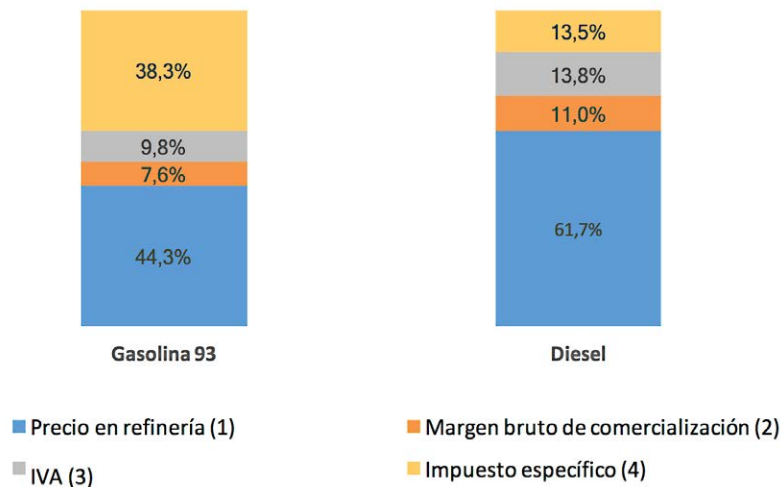
En cambio, en 2021, cuando se levantaron dichas restricciones, la demanda y, por ende, el precio se dispararon, por lo que el MEPCO debió actuar en el sentido

contrario, acumulando un déficit de US\$ 378 millones a fines del año, lo que hizo que la proporción del impuesto específico en el precio disminuyera considerablemente.

El Gráfico N°2 muestra de forma gráfica la composición promedio de los precios de los combustibles entre 2017 y 2019¹⁵. Se aprecia de forma clara que el precio en refinería es el mayor componente del precio de los combustibles, sobre todo en el caso del diesel. Por otra parte, el impuesto específico representa una parte significativa del precio de la gasolina 93 (38,3%), en comparación al diesel (13,5%). Eso ocurre porque las gasolinas tributan 6,0 UTM/ m^3 , a diferencia del 1,5 UTM/ m^3 del petróleo diesel, como se señaló anteriormente.

Gráfico N°2

Desglose porcentual del precio a público por combustibles, promedio 2017-2019



Fuente: Elaboración propia en base a CNE.

(1): Corresponde al precio de lista de ENAP a la salida de la refinería Aconcagua de ENAP en Concón.

(2): Corresponde al valor agregado de la cadena de distribución/comercialización obtenido como la diferencia entre el precio promedio de venta a público, Impuesto Específico, IVA y precio en refinería.

(3): Corresponde al 19% de la suma del precio en refinería y el margen bruto de comercialización (valores afectos a IVA).

(4): En gasolina el componente base es de 6,0 UTM/ m^3 (Ley 18.502 y sus modificaciones).

15. Se utiliza este período ya que la economía no se encontraba alterada producto de la pandemia.

5. RECAUDACIÓN FISCAL

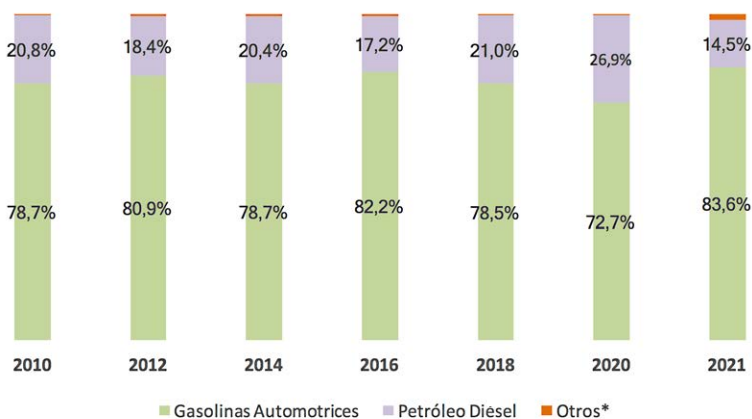
De acuerdo a los datos del Servicio de Impuestos Inter-
nos (SII), entre 2010 y 2021, del total de lo recaudado
por el IEC, en promedio el 79,3% provino de gasolinas
automotrices y 19,9% del petróleo diésel (ver Gráfico

N°3). Esta diferencia se explica ya que el componente
base del IEC es mucho más alto para gasolinas.

En el año 2020 se puede notar que esta diferencia se

Gráfico N°3

Composición de la recaudación por Impuestos a los Combustibles (MM\$)

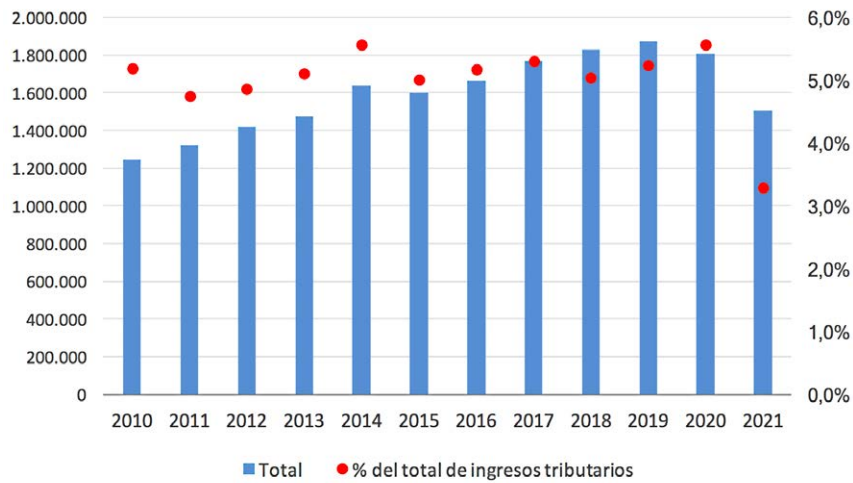


Fuente: Elaboración propia en base a SII.

(*) El resto de los componentes del impuesto son de menor importancia, y comprenden los impuestos al derecho de explotación, al consumo de gas licuado y natural comprimido, y otros.

Gráfico N°4

Ingresos por IEC (en MM\$ del año 2021) y % en los Ingresos Tributarios del Fisco



Fuente: Elaboración propia en base a SII.

redujo, dado que el consumo de gasolina cayó más que el de diesel. Según cifras de la CNE, tomando el promedio entre los meses marzo y julio para 2019 y 2020, el consumo de la gasolina cayó 35%, mientras que el del diésel cayó 19%, posiblemente porque los consumidores de este tipo de combustible (camiones, buses, etc.) tuvieron menos restricciones de movilidad en la pandemia.

Durante 2010 y 2021 se ha recaudado por este concepto en promedio MM\$ 1.594.966 por año (en moneda del 2021), lo que corresponde en promedio al 5,0% de los ingresos tributarios del Fisco (ver Gráfico N°4). En este caso se puede notar una considerable disminución de la recaudación en 2021, producto de que las 52 semanas fueron de alzas y el MEPCO tuvo que actuar subsidiando.

6. ¿CÓMO SE ENCUENTRA CHILE RESPECTO AL MUNDO?

Durante 2021, cuando la demanda por petróleo se recuperó de la caída pandémica y la oferta se mantuvo relativamente ajustada, el precio aumentó considerablemente. Sumado a ello, en 2022 se generaron una serie de especulaciones sobre una prohibición por parte de Estados Unidos y Europa a la importación de petróleo a Rusia como parte de las medidas por la invasión a Ucrania, lo que hizo que el precio se disparara llegando incluso a aumentos diarios de 60%.

Para hacer frente a esta crisis energética, los gobiernos han utilizado exenciones fiscales, topes de precios y otras medidas para ayudar a los consumidores ante el enorme aumento de los precios de los combustibles. En la Tabla N°3 se pueden ver las medidas adoptadas por los países europeos, donde la mayoría ha optado por otorgar transferencias a grupos más vulnerables y/o reducciones de impuestos.

Otros países como Japón, Nigeria, Indonesia e India, que si bien habían reducido los subsidios en años anteriores, o tenían la intención de hacerlo, con la llegada de la crisis tomaron la decisión de aumentarlos (o congelar precios, como en el caso de Indonesia).

En nuestro país la discusión se ha centrado principalmente en reducir o incluso eliminar los impuestos específicos a los combustibles. Es por esto que resulta importante analizar dónde se ubica Chile respecto al mundo.

En cuanto al precio final que pagan los consumidores, de acuerdo a Global Petrol Prices, entre el 18 de octubre de 2021 y el 24 de enero de 2022, el valor promedio para la gasolina en el país, fue de 1,28 USD/litro, lo cual está bajo el promedio de los países de la OCDE de 1,64 USD/litro. Mayor es esta distancia en el caso del diesel, que para ese período el precio promedio fue de 0,98

Tabla N°3

Medidas adoptadas por países europeos frente a la crisis energética

	Reducción Impuesto Específico	Regulación de Precios	Transferencias a grupos vulnerables	Impuesto sobre beneficios adicionales	Apoyo Empresarial	Otros
Alemania	✓		✓	✓		✓
Austria	✓		✓		✓	
Bélgica	✓	✓	✓			✓
Bulgaria		✓		✓	✓	
Chipre	✓		✓			
Croacia	✓		✓			
Dinamarca			✓			
España	✓	✓	✓	✓		
Estonia	✓	✓	✓		✓	
Francia	✓	✓	✓	✓		
Grecia			✓		✓	
Holanda	✓		✓			
Hungría		✓				
Irlanda	✓		✓			✓
Italia	✓		✓	✓	✓	
Letonia	✓		✓			
Lituania		✓	✓			✓
Luxemburgo			✓			
Noruega			✓			
Polonia	✓	✓	✓			
Portugal	✓		✓			
Reino Unido		✓	✓		✓	✓
República Checa	✓	✓	✓		✓	
Rumania	✓	✓	✓	✓		
Suecia	✓		✓			✓

Fuente: Bruegel¹⁶.

USD/litro, muy por debajo del promedio de los mismos 38 países de 1,53 USD/litro.

Sin embargo, de Sudamérica, Chile es el segundo con el precio más alto de gasolina, después de Uruguay (1,60 USD/litro). En cuanto al diesel, Chile es el cuarto después de Uruguay (1,13 USD/litro), Perú (1,12 USD/litro) y Brasil (1,01 USD/litro).

Estas diferencias en precios se explican principalmente por los distintos impuestos que aplica cada país, ya que el mercado internacional del petróleo se encuentra bien

conectado, por lo que los precios antes de ser gravados son relativamente homogéneos entre países.

Revisando los impuestos (IVA e IEC en el caso de Chile) como proporción del precio final de los combustibles, se puede ver en la Gráfico N°5 que son bajos en comparación a los demás países de la OCDE, sobre todo en el caso del diesel (panel b).

Hay que destacar que esta clasificación se debe principalmente a los altos impuestos que predominan en los países europeos, los cuales tienen como objetivo princi-

16. Bruegel, 2022. National policies to shield consumers from rising energy prices. Disponible en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/national-policies-to-shield-consumers-from-rising-energy-prices/>

pal reducir emisiones e incentivar el uso del transporte público.

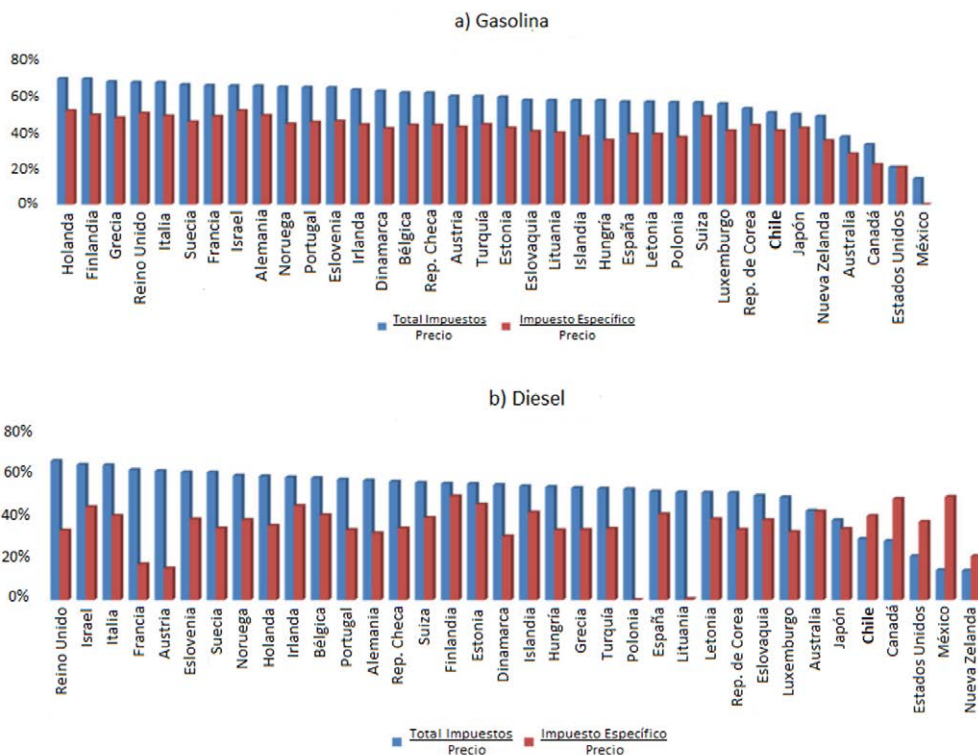
Sin embargo, según datos de Cepal (2019), entre los países de América Latina, Chile tiene los mayores impuestos en relación al precio en el caso de las gasolinas (46,7% del precio final). Le siguen Bolivia (43,2%) y Brasil (43,1%). Para el diesel, en cambio, Chile ocupa el quinto lugar (25,2%), después de Bolivia (48,6%), México (36,8%), Argentina (35,2%) y Perú (26,9%).

Dado el posicionamiento de Chile a nivel internacional, se puede decir que el impuesto a los combustibles se encuentra relativamente en línea a su nivel de desa-

rollo. Sin embargo, la OCDE en su estudio *Tax expenditures and corrective taxes in Chile* que publicó en 2021, señala que el monto de los impuestos aplicados a los combustibles en el país está lejos de compensar por el daño ambiental que causa, sobre todo en el caso del diesel, donde la tasa aplicada es mucho menor.

Con esto, una política de reducción del impuesto específico, en términos técnicos no es recomendable, ya que este impuesto grava las externalidades negativas que genera el uso de combustibles, es un impuesto progresivo y de fácil (alta) recaudación.

Gráfico N°5
Impuestos como proporción del precio final de los combustibles



Fuente: OECD¹⁷.

17. OECD, 2021. Tax expenditures and corrective taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment.

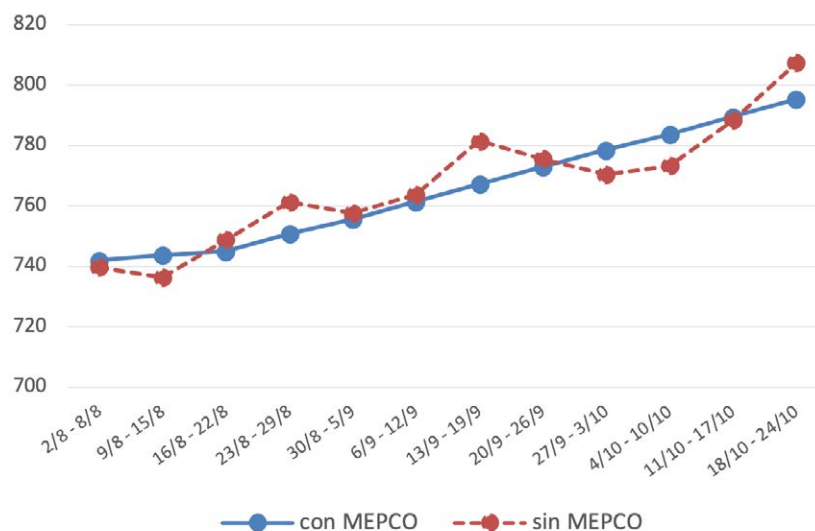
7. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL MEPCO

La Gráfico N°6 muestra los precios de la gasolina 93 en el escenario con MEPCO (escenario actual) y en el escenario sin MEPCO para el período comprendido entre agosto y octubre de 2018. Del mismo modo, el

Gráfico N°7 contiene la variación semanal de los precios para el mismo período. En ambos gráficos es posible notar que la variación del precio en el caso con MEPCO es menor a la del escenario sin MEPCO, por

Gráfico N°6

Variación semanal de los precios de la gasolina 93 (\$/lt.)

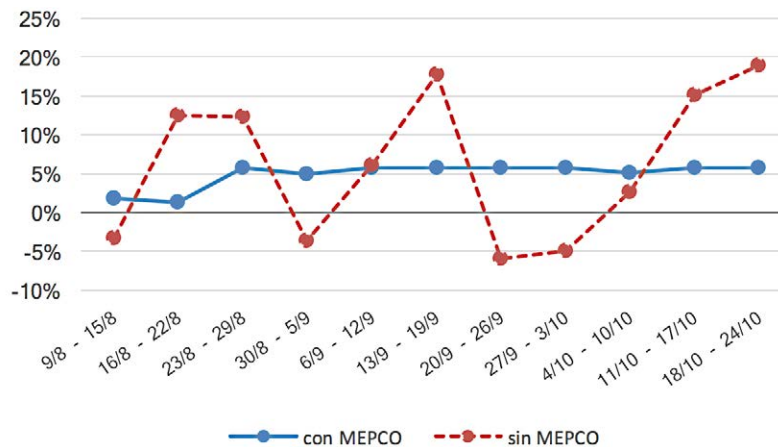


Fuente: BCN¹⁸ y ENAP.

18. BCN, 2021. Análisis al impuesto específico a los combustibles y al mecanismo MEPCO. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32229/1/BCN__Analisis_al_IEC_y_MEPCO_jun2021.pdf

Gráfico N°7

Variación porcentual semanal de los precios de la gasolina 93 (\$/lt.)



Fuente: BCN¹⁹ y ENAP.

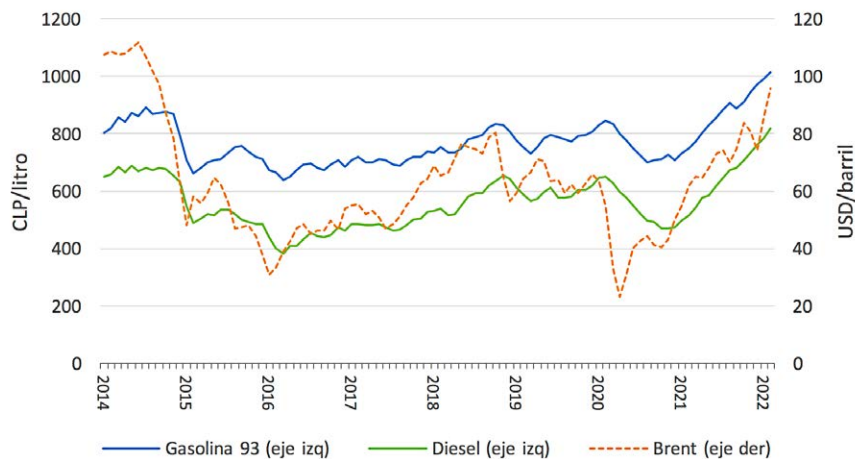
lo que se comprueba el efecto de suavización del precio del combustible.

Por su parte, el Gráfico N°8 contiene la evolución del precio promedio mensual de la gasolina 93 y el die-

sel para Chile, junto al precio promedio mensual del crudo Brent. Se puede apreciar que existe un traspaso desde el precio internacional (Brent) a los precios nacionales de los combustibles, aunque con cierto rezago dado que el ajuste no es inmediato.

Gráfico N°8

Evolución del precio promedio mensual de la Gasolina 93, Diesel y Brent



Fuente: Banco Central de Chile y Comisión Nacional de Energía.

19. BCN, 2021. Análisis al impuesto específico a los combustibles y al mecanismo MEPCO. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32229/1/BCN__Análisis_al_IEC_y_MEPCO_jun2021.pdf

De esta forma, entre octubre y diciembre de 2018 el precio del Brent cayó 30%, traspasándose esta caída a la gasolina 93 y al diesel entre noviembre de 2018 y marzo de 2019, con una reducción en los precios de 12% y 14%, respectivamente. La menor magnitud y la mayor duración del período de reducción de los precios nacionales respecto al precio inter-

nacional se debe al funcionamiento del MEPCO.

Se tiene entonces que dada la alta volatilidad que exhibe el precio del Brent, el MEPCO ha cumplido con el objetivo de suavizar cambios bruscos en los precios, reflejando además las alzas/bajas de los precios internacionales en los precios nacionales.

8. TOPE MÁXIMO DEL MEPCO

Dado que el MEPCO funciona como un mecanismo que recauda y subsidia, en 2014, junto a su creación, se estableció en la Ley N°20.765 que: *“si producto de la aplicación del mecanismo, la diferencia entre la recaudación que hubiese correspondido a la aplicación del componente base del impuesto específico y la que efectivamente se produzca, supere el equivalente en pesos a US\$ 500 millones, de acuerdo al tipo de cambio promedio existente hasta dicha fecha, se hará converger el componente variable del impuesto específico a cero, en un plazo de hasta doce semanas”*.

A raíz de las sucesivas alzas del precio de los combustibles (que en 2021 se produjeron en las 52 semanas del año), en enero del presente año, el entonces Ministro de Hacienda, Rodrigo Cerda, en base a proyecciones, advirtió que en marzo de 2022 el MEPCO iba a alcanzar el

tope de \$US 500 millones. Para evitar que el mecanismo deje de operar y los precios se disparen, el 20 de enero la Comisión del Senado aprobó la propuesta ingresada por el gobierno de ampliar el financiamiento del MEPCO a US\$ 750 millones, en el marco de la discusión sobre exenciones tributarias vinculadas al proyecto de Pensión Garantizada Universal (PGU).

Sin embargo, este no fue suficiente. Producto de la invasión de Rusia a Ucrania, los precios se dispararon en más del 30%, llegando incluso a aumentos diarios de más de 60% en los valores observados respecto de principios de año. Con esto, la menor recaudación acumulada a febrero de 2022 llegó a US\$ 610 millones, lo que se acerca al límite establecido en enero. De hecho, según estimaciones del Ministerio de Hacienda, ese límite se iba a superar

a fines de marzo, produciéndose, en consecuencia, un incremento cercano a los 300 \$/lt para el caso de las gasolinas 93 y 97. Esto, dividido en las doce semanas, generaría alzas semanales de entre 25 y 50 \$/lt comparado con los 6,7 \$/lt de incremento que contempla como límite el funcionamiento del MEPCO en condiciones normales, cuando tiene recursos disponibles.

Dado lo anterior, el 22 de marzo se aprobó la modificación del monto límite a US\$ 1.500 millones, es decir, se duplicó²⁰. Cabe destacar que esto no implica un incremento inmediato del gasto, si no que es un límite para el funcionamiento del mecanismo. Cómo

incida en el costo fiscal depende de cuánto se use efectivamente. Si se usa más intensivamente, esto aportaría negativamente a los ingresos fiscales, debido a la menor recaudación del impuesto específico.

Finalmente, en el largo plazo, los períodos de subsidios o de impuesto negativo se compensan con los períodos de acumulación o impuesto positivo como ha ocurrido en la historia del MEPCO, por lo que el costo fiscal asociado al MEPCO debiese ser nulo. El Gráfico N°9 muestra la evolución del monto acumulado del MEPCO desde su creación en 2014 hasta la actualidad.

Gráfico N°9

Monto acumulado del MEPCO desde agosto 2014 a febrero 2022 (US\$ MM)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

20. El gobierno indicó que con un promedio de 120 USD/barril el nuevo monto límite alcanzaría para el resto del 2022.

9. CONCLUSIÓN

Con la llegada de la pandemia y ahora último, con la invasión de Rusia a Ucrania, se ha generado una alta presión para que el Estado intervenga los precios de productos básicos como los combustibles. Frente a esto, varios países han entregado subsidios, donde no existen mecanismos claros de salida. El MEPCO en cambio, entrega subsidios o cobra impuestos según corresponda, por lo que a mediano plazo su costo fiscal debiese ser nulo.

Este mecanismo ha cumplido con el objetivo de suavizar los cambios de los precios internacionales del petróleo, sin distorsionarlos y exhibiendo mayor eficiencia en comparación a los sistemas anteriores. Además, a diferencia de los antiguos fondos, el MEPCO entrega protección

sólo a aquellos que no recuperan el impuesto específico, es decir, los consumidores pequeños. Sin embargo, es importante mencionar que este instrumento no está diseñado para apoyar a grupos específicos, por lo que problemas sociales ligados a los ingresos insuficientes de una parte de la población no pueden abordarse a través de mecanismos como éste, y deben, por lo tanto, enfrentarse a través de los apoyos que se disponen desde la política social.

Por último, es necesario incrementar la transparencia con la que funciona el mecanismo, específicamente de la proyección asociada al cálculo del cambio semanal máximo, ya que podrían existir incentivos a alterar dicho cálculo según las circunstancias.

10. ANEXO

EJEMPLO DE SUBSIDIO E IMPUESTO: FEPP VS SIPCO (MINISTERIO DE HACIENDA, 2010)

¿Cómo pierden protección quienes recuperan IEC? Ejemplo: Caso de Subsidio

	FEPP/FEPCO		SIPCO	
	Quienes no recuperan	Quienes recuperan	Quienes no recuperan	Quienes recuperan
IEC base	1,5	1,5	1,5	1,5
FEPP/FEPCO	-0,5	-0,5	-	-
IEC variable	-	-	-0,5	-0,5
Recuperación IEC	0,0	1,5	0,0	1,5-0,5
Fisco	1,0	-0,5	1,0	0,0

-FEPP/FEPCO dan un subsidio de 0,5 UTM/m³ a todos.

-SIPCO retira el subsidio a quienes recuperan el IEC.

¿Cómo pierden protección quienes recuperan IEC? Ejemplo: Caso de Impuesto

	FEPP/FEPCO		SIPCO	
	Quienes no recuperan	Quienes recuperan	Quienes no recuperan	Quienes recuperan
IEC base	1,5	1,5	1,5	1,5
FEPP/FEPCO	0,5	0,5	-	-
IEC variable	-	-	0,5	0,5
Recuperación IEC	0,0	1,5	0,0	1,5+0,5
Fisco	2,0	0,5	2,0	0,0

Promediando ambos casos: subsidio + impuesto:

- Quienes no recuperan: $(1,0 + 2,0)/2 = 1,5$ en FEPP y SIPCO
- Quienes recuperan: en FEPP $(-0,5+0,5)/2 = 0$ y en SIPCO $(0+0)/2 = 0$
- En promedio quedan igual, pero unos tienen protección y otros no.