



Análisis al Impuesto específico a los Combustibles y al mecanismo MEPCO

Actualizado con cifras disponibles al mes de junio de 2021

Autor

Nicolás García Bernal
Email: ngarcia@bcn.cl

Nº SUP: 131034

Resumen

En Chile el precio al público de los combustibles incorpora el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto específico a los combustibles (IEC). EL IEC fue creado por la Ley N°18.502 de 1986, que gravó la venta de gasolinas automotrices, petróleo, diésel gas licuado de petróleo de consumo vehicular y gas natural comprimido de consumo vehicular.

Respecto al precio a público por combustible en 2020, el IEC corresponde al 45,9%% del valor final de venta de la gasolina de 93, y un 23,2% del valor final del petróleo diésel. Por otra parte, respecto a la recaudación fiscal promedio por IEC, entre 2009 y 2020, un 79,3% corresponde al impuesto a la gasolina, y un 20,1% al impuesto diésel. Además, según el Servicio de Impuestos Internos (SII), el IEC promedió en dicho periodo un 5,3% del total de los ingresos tributarios.

Por otra parte, se considera que el IEC tiene dos fuentes de erosión, una causada por la devolución a empresas afectas a IVA que usen diésel con un fin distinto al de vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías públicas en general, y otra relacionada con la rebaja del débito fiscal, por concepto del IVA, a las empresas de transporte de carga. En su conjunto, en el periodo 2012 – 2020, estas dos erosiones han disminuido la recaudación promedio en un 56% respecto a la recaudación potencial, debido a que por efecto de la devolución se ha dejado de recaudar un monto que asciende a \$4.027.887 millones actualizado a pesos de 2021.

Por último, en un mercado de combustibles caracterizado por una alta volatilidad, desde el 2014 a la fecha, se ha utilizado al Mecanismo de Estabilización del Precio de los Combustibles (MEPCO) como instrumento para estabilizar el precio que paga el consumidor final.

Al respecto, el presente informe solicitado a la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), analiza el EIC y el mecanismo denominado MEPCO.

Introducción

De acuerdo con la Comisión Nacional de Energía (CNE), el mercado de los combustibles derivados del petróleo en Chile, que comprende las etapas de importación, refinación, almacenamiento, transporte y distribución minorista, 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 (CNE, 2018).

Chile se caracteriza por ser un importador neto de petróleo crudo. Respecto a la variación de precios de los combustibles, la Comisión Nacional de Energía (CNE), señala:

“Los combustibles derivados del petróleo son considerados un commodity, esto es, productos relativamente homogéneos a nivel mundial y que pueden comerciarse con facilidad en diferentes mercados, siendo los mercados más profundos y líquidos los que definen los precios a que se transan estos productos internacionalmente y luego en los mercados locales. Para el caso de Chile, se estima que el mercado relevante es el de la Costa del Golfo de Estados Unidos. Los mercados internacionales de combustibles tienen gran volatilidad en el precio, incluso dentro de un mismo día, produciéndose a veces variaciones importantes semana a semana”.

En Chile, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), es la única entidad importadora y refinadora de crudo en el país. Luego de su importación, es comercializado con las diversas compañías distribuidoras mayoristas. ENAP tiene como política comercial vender sus productos refinados al precio de paridad de importación, esto es, al costo que significaría su importación directa desde el mercado relevante. La paridad de importación se valoriza en dólares, por lo que el precio mayorista está sujeto a la volatilidad del tipo de cambio¹.

En el mercado de combustibles nacional, los distribuidores minoristas que operan las estaciones de servicio son quienes definen libremente el precio de venta al público, los cuales tienen en consideración sus costos y/o acuerdos contractuales con proveedores mayoristas. Finalmente, el precio a público incorpora además el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto específico a los combustibles (IEC).

Tal como indica la ENAP (2018), los mercados internacionales de combustibles son altamente volátiles, lo que afecta fuertemente al consumidor final. Por eso, en Chile desde el año 1990 se han aplicado distintos mecanismos e instrumentos que buscan atenuar el efecto de dichas variaciones. Con ese objetivo, desde el año 2014 se aplica el Mecanismo de atenuación de los precios de los combustibles (MEPCO).

Referente a esto último, el presente informe tiene como objetivo realizar un análisis al Impuesto específico a los combustibles, y al mecanismo de atenuación de los precios de los combustibles, el denominado MEPCO.

¹ De acuerdo con la ENAP, se utiliza como referencia un mercado cercano, profundo, y de gran escala como el de la costa estadounidense del Golfo de México. Adicionalmente, considera el costo de flete hasta Chile y otros costos, propios de la actividad de importación de combustibles refinados del petróleo (ENAP, 2018).

I. Impuesto específico a los combustibles

Actualmente los contribuyentes se encuentran afectos al IVA, de 19%, y además al denominado IEC.

La ley N° 18.502 de 1986 estableció un IEC aplicable a la importación o venta de gasolinas automotrices, petróleo, diésel gas licuado de petróleo de consumo vehicular y gas natural comprimido de consumo vehicular. En dicha oportunidad, el tributo se estableció con el objetivo de financiar la reconstrucción de caminos y carreteras producto del terremoto del año 1985. Según dicha normativa, y posteriores actualizaciones, el impuesto que se aplica a los combustibles está compuesto por un componente base y otro variable:

Componente base:

- Gasolina automotriz: 6,0 UTM por m³
- Petróleo diésel: 1,5 UTM por m³
- Gas natural comprimido: 1,93 UTM por 1.000 m³
- Gas licuado de petróleo: 1,40 UTM por m³

Otros combustibles que se utilizan actualmente en el país y que no están afectos al IEC son el combustible para aviación (JET A1, AVGAS), Biodiesel y Bioetanol². Sin embargo, si están afectos al IVA.

En términos generales, es pertinente aclarar que este tipo de impuestos tienen tanto objetivos recaudatorios como de corrección de externalidades negativas, entendiendo estas últimas como los costos inherentes a la realización de una actividad económica que no son soportados completamente por el propio agente que realiza dicha actividad (en este caso, por ejemplo, la contaminación, congestión y accidentes).

Complementariamente, la Ley N° 20.493 dispone que el componente variable se sumará o restará al componente base. Actualmente, el MEPCO, es aquel que integra al componente variable.

a. Mecanismo de recuperación del impuesto específico a los combustibles

La ley N° 18.502 establece que el contribuyente o sujeto de derecho de este impuesto (persona designada para el cumplimiento de la obligación tributaria, consistente en declarar y enterar en arcas fiscales el impuesto como obligación fundamental y la observancia de otras obligaciones complementarias) es el productor o importador de la gasolina automotriz y/o petróleo diésel.

De acuerdo con la información entregada por el Servicio de Impuestos Internos (SII), se establece que los contribuyentes beneficiados con la recuperación son (SII, 2017):

- a) Los contribuyentes del IVA y los exportadores podrán recuperar hasta el 100% del Impuesto Específico al Petróleo Diésel, en la medida que no sea utilizado en vehículos destinados a transitar por carretera³.

² El Biodiesel y el Bioetanol son combustibles orgánicos que se utilizan en combinación con los combustibles derivados del petróleo tales como el diésel y gasolinas automotrices. Por su parte los combustibles Jet A1 y AVGAS son utilizados en la industria aeronáutica.

³ El artículo 7° de la Ley N° 18.502 facultó al presidente de la República para establecer mediante Decreto Supremo la forma de recuperar el Impuesto Específico al Petróleo diésel por contribuyentes de IVA a través de su uso como crédito fiscal. Dicho artículo 7° en su inciso primero se refiere expresamente a "... las empresas afectas al Impuesto al Valor Agregado y para las empresas constructoras, que usen Petróleo

- b) Las empresas de transporte de carga (propietarias o arrendatarias con opción de compra de camiones), tanto nacional, como por sus transportes de carga desde Chile al exterior y viceversa, que utilicen petróleo diésel en camiones, con un peso bruto vehicular igual o superior a 3.860 kilos, tienen derecho a rebajar de su débito fiscal, por concepto del IVA, el porcentaje a que se refiere el inciso segundo del artículo 2° de la Ley N° 19.764 el que es de un 25% del Impuesto Específico al Petróleo Diésel soportado en sus adquisiciones⁴, sin perjuicio de las excepciones que se determinan en las leyes que se indican (artículo 2°, inciso 2°, Ley N° 19.764).⁵

b. Recaudación fiscal por concepto de impuesto específico a los combustibles

Según datos de la CNE, entre el periodo de enero 2016 a octubre 2020, del total del precio final de venta de la gasolina de 93 octanos en estaciones de servicio (precio público), entre el 37,2% y 45,9% promedio ha correspondido al IEC. Para el caso del diésel dicho porcentaje se encuentra entre el 12,3% y 23,2%, mientras que el kerosene no está afecto al IEC. Como se observa en la tabla 1, una parte importante del precio pagado por el combustible corresponde al precio de refinería, siendo mayor en el caso del diésel.

Tabla 1. Desglose promedio porcentual del precio a público por combustible para la Región Metropolitana. Periodo enero 2016 – octubre 2020*.

Combustible / Año		2016	2017	2018	2019	2020*
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gasolina 93	Precio en refinería (1)	40,4%	43,2%	45,3%	44,5%	37,6%
	Margen bruto comercialización (2)	9,7%	8,0%	7,5%	7,2%	7,9%
	IVA (3)	9,5%	9,7%	10,0%	9,8%	8,6%
	Impuesto Especifico (4)	40,3%	39,1%	37,2%	38,5%	45,9%
	Precio promedio venta público (5)	100%	100%	100,0%	100,0%	100,0%
Kerosene	Precio en refinería (1)	56,1%	58,9%	62,6%	62,4%	52,9%
	Margen bruto comercialización (2)	27,4%	25,3%	21,4%	21,6%	26,5%
	IVA (3)	15,9%	16,0%	16,0%	16,0%	15,1%
	Impuesto Especifico (4)	No Aplica				
	Precio promedio venta público (5)*	99,4%**	100,0%	100,0%	100,0%	94,5%**
Diésel	Precio en refinería (1)	56,8%	59,5%	62,9%	62,8%	52,7%
	Margen bruto comercialización (2)	14,4%	12,5%	10,7%	9,7%	11,9%
	IVA (3)	13,5%	13,7%	14,0%	13,8%	12,3%
	Impuesto Especifico (4)	15,3%	14,3%	12,3%	13,8%	23,2%
	Precio promedio venta público (5)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Notas:

(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 al 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)

Diésel, que no esté destinado a vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías públicas en general, (...)”. Continúa indicando: “(...) No podrán acogerse a esta modalidad de recuperación del impuesto, las empresas de transporte terrestre y las que utilicen vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías pública s respecto del consumo de Petróleo Diésel efectuado en ellos.” (BCN, 2013).

⁴ Según los ingresos anuales del contribuyente durante el año calendario inmediatamente anterior, se establece: 80% para contribuyentes con ingresos anuales hasta 2.400 UF; 70% para contribuyentes con ingresos anuales sobre 2.400 y hasta 6.000 UF; 52,5% para contribuyentes con ingresos anuales sobre 6.000 y hasta 20.000 UF, y 31% para contribuyentes con ingresos anuales sobre 20.000 UF.

⁵ Por ejemplo, se establece que “el crédito por Impuesto específico al petróleo diésel adquirido por una empresa de transporte de carga no utilizado en sus camiones destinados al transporte de carga ajena no puede usarse como crédito” (SII, 2005).

(4): en gasolina el componente base es de 6,0 UTM/m³ (ley 18502 y sus modificaciones). La ley 20765 modifica la ley 18502 e introduce el mecanismo del MEPCO a partir del 11 de agosto de 2014.

(5): corresponde al promedio de una muestra de precios de venta combustibles en estaciones de expendio al público realizada para la región metropolitana por SERNAC hasta dic/12. En adelante es el precio que consulta la CNE a distribuidores de gas licuado

*: Considera hasta el mes de octubre del año 2020

** Al Kerosene doméstico se debe agregar el porcentaje del FEPP, el que corresponde al monto de crédito (signo negativo) o impuesto (signo positivo) determinado según la ley 19.030 y sus modificaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a CNE (2021).

En relación con lo anterior, de acuerdo con cifras del SII, se evidencia que del total de lo recaudado por el IEC entre 2009 y 2020, en promedio un 79,3% corresponde al impuesto a la gasolina, y un 20,1% al impuesto al diésel. Durante el año 2020, el 72,7% de la recaudación total (\$ 1.799.846 millones) provino del impuesto a las gasolinas, y un 26,9% del impuesto al diésel⁶ (ver tabla 2).

Tabla 2. Composición del impuesto específico a los combustibles. En millones de pesos corrientes (MM\$), periodo 2009 – 2020.

Año	Gasolinas Automotrices		Petróleo diésel		Total Combustibles*
	MM\$	%	MM\$	%	MM\$
2009	532.195	77,7%	148.078	21,6%	684.704
2010	718.600	78,7%	190.015	20,8%	913.568
2011	805.780	80,5%	189.601	18,9%	1.001.140
2012	897.438	80,9%	203.759	18,4%	1.108.997
2013	940.439	80,3%	222.333	19,0%	1.171.482
2014	1.072.304	78,7%	278.197	20,4%	1.361.739
2015	1.131.276	81,5%	247.732	17,8%	1.388.197
2016	1.234.194	82,2%	258.148	17,2%	1.502.044
2017	1.304.041	80,0%	316.526	19,4%	1.629.334
2018	1.356.374	78,5%	362.266	21,0%	1.727.396
2019	1.438.273	79,4%	363.721	20,1%	1.811.134
2020	1.309.192	72,7%	484.890	26,9%	1.799.846

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del SII.

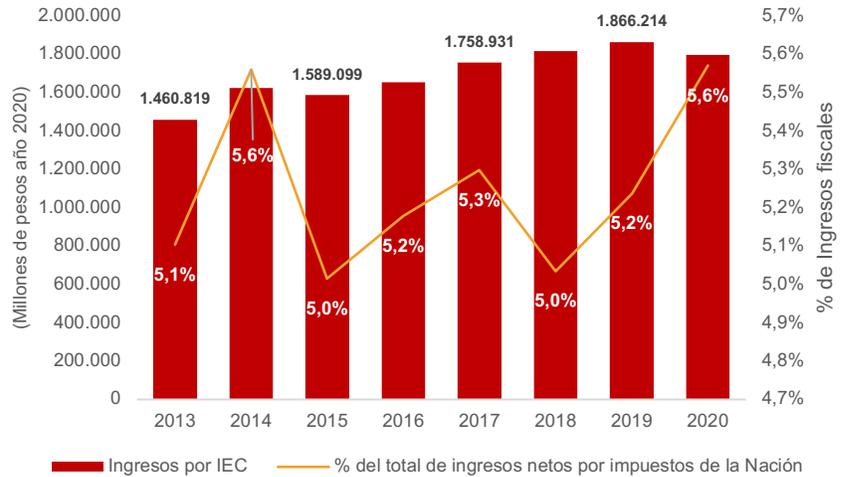
(*) El resto de los componentes del impuesto son de menor importancia, y comprenden los impuestos al derecho de explotación, al consumo de gas licuado y natural comprimido, y otros.

Adicionalmente, utilizando información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), se desprende que desde 2013 y hasta el año 2020, el impuesto a la gasolina y el diésel ha recaudado 13.587.088 millones de pesos (MM\$), en moneda del año 2020. Como se observa en la tabla 3, en el periodo ya señalado, el promedio de recaudación por IEC ascendió a MM\$ 1.697.261, lo que representó – anualmente - un poco menos del 6% de los ingresos tributarios del Fisco.

⁶ 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.

Tabla 3. Ingresos por impuesto específico a los combustibles (IEC), 2013 – 2020. En millones de pesos del año 2020.

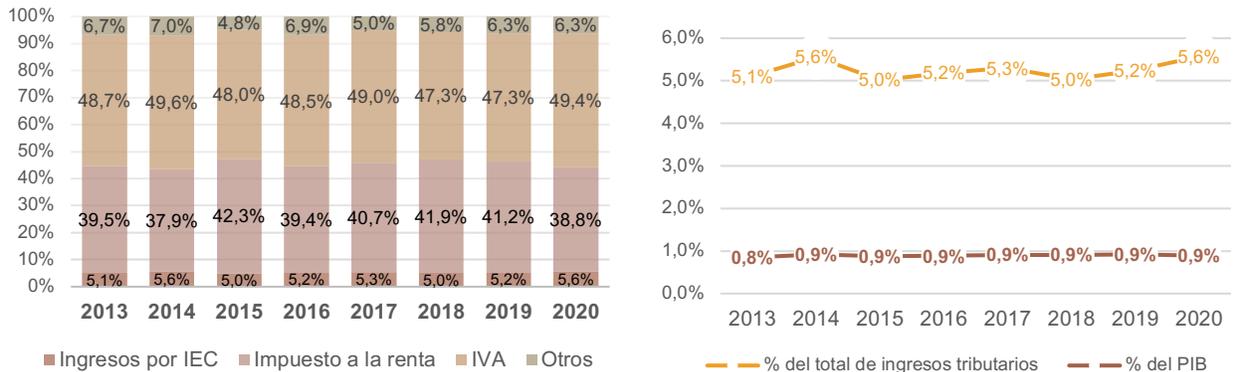
Año	Ingresos por IEC (MM\$)	% del total de ingresos netos por impuestos de la Nación
2013	1.460.819	5,1%
2014	1.626.444	5,6%
2015	1.589.099	5,0%
2016	1.656.582	5,2%
2017	1.758.931	5,3%
2018	1.820.153	5,0%
2019	1.866.214	5,2%
2020	1.799.846	5,6%



Fuente: Elaboración propia en base a Dipres (2021)

Respecto a la importancia relativa del IEC, en el periodo 2013 – 2020, se evidencia que es un impuesto que genera ingresos importantes para el fisco. En promedio, representa el 5,3% del total de los ingresos tributarios, sin embargo, es considerablemente menor a lo correspondiente al IVA (48,5%) y a la renta (40,2%). En el mismo periodo, el IEC representa el 0,9% del % del PIB en promedio.

Gráfico 2. Participación del IEC en el total de ingresos tributarios y % del PIB. Periodo 2013 – 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del SII (2021)

Por último, el Servicio de Impuestos Internos reporta que en el año comercial 2019 más de 314.000 declaraciones en los formularios de renta cancelaron el impuesto específico al petróleo diésel. El mayor número de ubica en la Región Metropolitana (77 mil), seguido por la Región del Maule (41 mil), Biobío (36 mil), Valparaíso (34 mil) y O'Higgins 26 mil).

Tabla 4. N° declarantes del impuesto específico al petróleo diésel por región año comercial 2019.

	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Metropolitana	Ñuble
N° declarantes	3.356	3.230	5.390	1.879	9.223	34.560	77.320	12.856
	O'Higgins	Maule	Biobío	Araucanía	Los Lagos	Los Ríos	Aysén	Magallanes
N° declarantes	26.458	41.474	36.453	16.902	26.630	11.235	964	6.418

Fuente: Depto de Estudios económicos y tributarios de la Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII. 2021.

Notas:

- (1) Cifras preliminares, las cuales podrían variar producto de rectificación por parte de los contribuyentes, o bien, por procesos de fiscalización
- (2) Se consideran las declaraciones vigentes del Formulario 29
- (3) La región se determina por la dirección vigente ante el SII como domicilio/casa matriz al 31 de diciembre de cada año.

c. Fuentes de erosión del impuesto específico a los combustibles

De acuerdo con lo indicado anteriormente, se considera que el IEC tiene dos principales fuentes de erosión en su base (Azurduy, 2016).

- i. La primera, corresponde a la opción de recuperación del impuesto que tienen todas las empresas afectas al IVA y las empresas constructoras que usen petróleo diésel con un fin distinto al de vehículos motorizados que transiten por las calles, caminos y vías públicas en general. Esto permite la recuperación a través de un crédito fiscal del IVA o mediante su devolución.
- ii. Una segunda fuente de erosión se deriva del beneficio de recuperación del impuesto específico al petróleo diésel otorgado a las empresas de transporte de carga, por medio de la rebaja del débito fiscal, en términos de IVA, en un 25% de los montos pagados por concepto del impuesto específico al petróleo diésel.

Con el objetivo de analizar el impacto de dichas fuentes de erosión en la actual estructura del tributo, la tabla 5 muestra la composición de la recaudación potencial del impuesto al diésel entre 2012 y 2020 en pesos reales del año 2020, para lo cual se diferencia entre aquel monto correspondiente a devolución por crédito especial empresas, devolución por crédito a transporte carga, y la recaudación efectiva⁷. Como se evidencia, la recaudación potencial, que es calculada como la suma de la recaudación efectiva y las devoluciones a empresas y transportistas, supera considerablemente a la recaudación efectiva. En la última fila, se calcula en cuanto variaría la recaudación por diésel en un escenario en que no existiera la posibilidad de devolución.

Ante la existencia de una erosión en la recaudación del impuesto específico al diésel se evidencia que, entre los años 2012 y 2020, se ha visto reducida en hasta un 62% (año 2012) y registrando una reducción del 53% para el año 2020⁸. En términos acumulados, entre 2012 y 2020 se ha recaudado efectivamente

⁷ El ejercicio no considera el posible efecto en la demanda de la eliminación de la devolución del IEC.

⁸ El menor valor se registro el 2018, con una reducción de un 47%.

\$3.171.132 millones de pesos (en moneda 2021) mientras que, por efecto de la devolución se ha dejado de recaudar un monto que asciende a \$4.027.887 millones de pesos 2021, lo que implica que la recaudación efectiva ha sido un 56% menor de lo que potencialmente podría haber recaudado, esto bajo el supuesto de que la demanda no varía al eliminarse la devolución del IEC..

Tabla 5. Composición de la recaudación potencial del Impuesto Diésel, periodo 2012 – 2020 (en millones de pesos 2021)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Devolución por crédito Especial Empresas	(1)	385.420	374.660	387.898	393.361	347.398	324.197	303.127	409.786	491.904
Devolución por crédito a Transporte carga	(2)	64.552	66.454	63.714	67.620	66.709	62.899	58.108	71.249	88.830
Recaudación efectiva	(3)	270.796	290.812	353.310	300.994	299.194	357.041	399.942	392.819	506.225
Recaudación potencial	(1) + (2) + (3)	720.768	731.926	804.922	761.975	713.300	744.138	761.177	873.854	1.086.959
Mayor recaudación en escenario que no se aplica devolución (1)+(2)		449.972	441.114	451.612	460.981	414.107	387.097	361.235	481.035	580.734

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del SII.

Nota: El ejercicio no considera el posible efecto en la demanda de la eliminación de la devolución del IEC.

Por último, de acuerdo con datos entregados por el SII, entre 2012 y 2020, el gasto tributario por devoluciones del impuesto específico a los combustibles ha fluctuado entre un 24% y un 16% de la recaudación potencial (ver tabla 6).

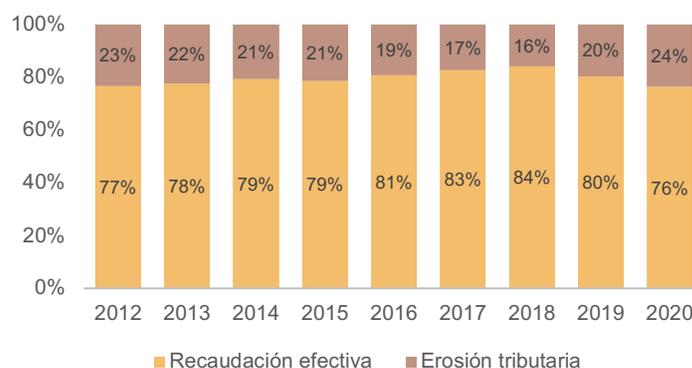
Tabla 6. Erosión tributaria en IEC, 2012 – 2020. En millones de pesos 2021.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recaudación efectiva	(1)	1.473.857	1.532.298	1.729.409	1.686.659	1.740.869	1.837.889	1.907.045	1.956.024	1.879.039
Erosión tributaria	(2)	449.972	441.114	451.612	460.981	414.107	387.097	361.235	481.035	580.734
Recaudación potencial	(1) + (2) = (3)	1.923.829	1.973.412	2.181.021	2.147.641	2.154.976	2.224.985	2.268.280	2.437.059	2.459.773
ET/RP	(2)/(3)	23%	22%	21%	21%	19%	17%	16%	20%	24%

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del SII.

Por lo tanto, el IEC ha tenido una tasa de recaudación efectiva promedio del 80% entre 2012 y 2020, destacando su menor recaudación de 76% en 2020.

Gráfico 3. Evolución de la participación de la erosión tributaria en la recaudación potencial del IEC, 2012 – 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a cifras SII.

Por último, en el marco de la discusión presupuestaria para el año 2021, se establece que la proyección de ingresos tributarios netos por concepto de combustibles alcanzaría 1.801.257 millones de pesos en 2021, lo que implicaría un aumento real del 8,1%, respecto a lo proyectado al año 2020 (Dipres, 2020). En el mismo marco, la tabla 7 presenta una evolución del gasto tributario⁹ para el periodo 2018 – 2020, indicando que los impuestos a los combustibles pasarían de US\$84 millones a US\$101 millones (equivalente a \$68.696 millones) para el año 2020 (SII, 2019). Este último monto correspondería a las devoluciones por concepto de impuestos a los combustibles.

Tabla 7. Gasto Tributario 2017 – 2019. Metodología Valor Presente Neto (VPN)⁽¹⁾

Gasto Tributario	2018		2019		2020	
	Mill. US\$ ⁽²⁾	% del PIB	Mill. US\$ ⁽²⁾	% del PIB	Mill. US\$ ⁽²⁾	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	6.070	2,03%	6.106	2,09%	6.520	2,07%
a) Empresas	3.214	1,08%	3.050	1,04%	3.185	1,01%
b) Personas	2.856	0,96%	3.056	1,05%	3.336	1,06%
(II) IVA	2.237	0,75%	2.230	0,76%	2.407	0,76%
(III) Impto. Combustibles	84	0,03%	94	0,03%	101	0,03%
Total	8.391	2,81%	8.430	2,88%	9.028	2,86%

Notas:

- (1) La metodología consiste en estimar el efecto de la franquicia en VPN de los impuestos diferidos, específicamente para las rentas empresariales retenidas en el FUT, las rentas del sistema de fondos de pensiones y las rentas de las cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y ahorro previsional voluntario y colectivo
- (2) Considera a tipo de cambio de 640 \$/US para el 2018; 690/US\$ para 2019, y 680 \$/US\$ para 2020 (los valores 2019 y 2020 corresponden a proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda).

Fuente: Dirección de presupuestos, 2019, en base a la Subdirección de gestión estratégica y estudios tributarios, SII (septiembre 2019)

II. Mecanismo de estabilización del precio de los combustibles (MEPCO)

Desde 1990 a la fecha, se han realizado diversos esfuerzos por suavizar o estabilizar la variación del precio de los combustibles. En el año 2000, se creó el denominado Fondo de Combustibles (FEEP), que estuvo vigente hasta el año 2006, y que contemplaba el pago de subsidios si el precio internacional excedía en 12,5% el precio promedio de referencia, con el fin de atenuar las variaciones bruscas del petróleo. Sin embargo, el FEEP afectaba fuertemente las cuentas fiscales, lo cual se consideró como un problema que motivó su cambio. Por lo anterior, desde el 2006 a 2010, tras agotarse los recursos del FEEP, se introdujo el FEPCO (Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles), y posteriormente a través de la ley N°20.493, se creó el Sistema de Protección de Precio de los Combustibles (SIPCO) que estuvo vigente entre 2011 y julio de 2014. Finalmente, el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO) es el instrumento vigente desde agosto del 2014 a la fecha.

⁹ El gasto tributario corresponde al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes (SII, 2019). Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos. En Chile, el art. 19 – numeral 22 de la CPR requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos, los beneficios que afectan a los tributos del Estado.

Con el fin de atenuar las variaciones de precio de combustibles que afectan al consumidor final, el SIPCO estableció una separación del impuesto específico a los combustibles en un componente fijo y otro variable (Centro de Estudios Tributarios, 2014). Posteriormente, a través de la ley N°20.765 de 2014, se reemplazó el SIPCO por el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO), el cual conservaría los mismos principios de componente fijo y variables.

a. Funcionamiento del Mecanismo de estabilización de precios de los combustibles

A través del MEPCO, y sumando o restando un componente variable al componente base del IEC¹⁰, se logra la atenuación de las variaciones bruscas (volatilidad) de los precios de los combustibles. Esto tiene como objetivo mejorar la capacidad de adaptación de los agentes económicos ante los cambios de precios.

Para ello, el mecanismo opera a través de incrementos y rebajas a los impuestos específicos a los combustibles establecidos en la Ley N° 18.502, los que se modifican sumando al componente base un componente variable (que puede ser positivo o negativo) determinado para cada uno de los combustibles gravados con impuesto (BCN, 2018). Así, en la actualidad funciona de la siguiente forma:

“A través de un impuesto variable el Fisco hace que las fluctuaciones no sean superiores a \$5,8 por litro por semana. El mecanismo actúa cuando los principales parámetros que inciden en el precio de los combustibles en Chile (valor del petróleo y tipo de cambio) se mueven al alza, el Fisco, a través del impuesto variable, entrega un subsidio disminuyendo dicho impuesto para amortiguar el incremento de los precios, dejando de recaudar. En una situación inversa, cuando existe un descenso en los precios (más allá de los \$5,8 por litro), el Fisco sube el impuesto para estabilizarlos, recaudando recursos”.

Por último, como un ejercicio práctico de análisis del funcionamiento del MEPCO, se considera la variación de precios de la gasolina 93 entre el mes de agosto y octubre del año 2018, según lo publicado por la Empresa Nacional del Petróleo. Como se observa en la tabla 8, en las columnas de la izquierda se muestra el precio al por mayor con impuestos en la RM para una semana determinada, y en la segunda columna la variación respecto a la semana anterior (en \$/lt). Así, en el periodo considerado, el precio de gasolina 93 pasó de \$741,9 a \$795,3 el litro, un aumento del 7,2%.

Ahora bien, tal como se observa en las columnas de la derecha de la tabla 8, la variación del combustible se explica – según lo publicado por la ENAP – de forma importante por un efecto dólar y por el funcionamiento del MEPCO. Este mecanismo actúa con el objetivo de que el precio por litro de gasolina 93 no varíe más que el rango preestablecido (+/- \$5,8). Mientras que, si se considera un mecanismo en donde no se aplique el MEPCO (última columna tabla 8), se evidencia que el precio al 24 de octubre ascendería al \$807,3 el litro, lo que es equivalente a un 1,5% mayor que el \$795,3 que se registró en realidad.

¹⁰ El componente base hace referencia a las 6 UTM/m³ para la gasolina y 1,5 UTM/m³ para petróleo diésel.

Tabla 8. Análisis al funcionamiento del MEPCO en \$/lt de gasolina 93. Periodo agosto – octubre 2018.

Semana	Precio al por Mayor con Impuestos, en Región Metropolitana (*)		Componentes de la Variación total		Escenario sin MEPCO	
	Precio	Variación semanal total	Efecto dólar	Precio internacional MEPCO y otros	Precio	Variación semanal total
	(\$/lt)	(\$/lt)	(\$/lt)	(\$/lt)	(\$/lt)	(\$/lt)
2 al 8 de agosto	741,9	-1,4	-2,3	+0,9	739,6	
9 al 15 de agosto	743,7	+1,8	-7,4	+9,2	736,3	-3,3
16 al 22 de agosto	745	+1,3	+3,8	-2,5	748,8	12,5
23 al 29 de agosto	750,7	+5,7	+10,5	-4,8	761,2	12,4
30 Agosto a 5 Sept.	755,6	+4,9	+2,0	+2,9	757,6	-3,6
6 al 12 septiembre	761,4	+5,8	2,3	+3,5	763,7	6,1
13 al 19 de septiembre	767,1	+5,7	+14,4	-8,7	781,5	17,8
20 al 26 Septiembre	772,9	+5,8	+2,6	+3,2	775,5	-6,0
27 de Sept al 3 Oct.	778,6	+5,8	-8,1	+13,9	770,5	-5,0
4 al 10 de octubre	783,7	+5,1	-10,5	+15,6	773,2	2,7
11 al 17 de octubre	789,5	+5,7	-1,2	+6,9	788,3	15,1
18 al 24 de octubre	795,3	+5,8	+12,0	-6,2	807,3	19,0

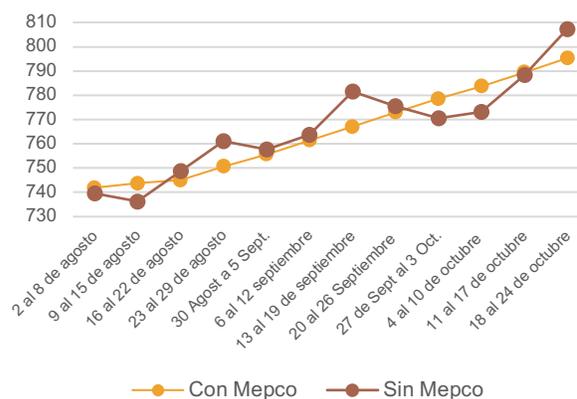
(*) Los precios incluyen tarifa por transporte en oleoducto SONACOL desde Concón a Maipú, de 8,5 \$/lt., la aplicación del FEPP, Impuestos Específicos, MEPCO e IVA.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la ENAP, 2018.

Por último, a modo de ejemplo, el siguiente gráfico muestra el comportamiento que ha tenido el precio efectivo de la gasolina 93 bajo el funcionamiento del MEPCO, y lo contrasta con el que hubiera tenido en un escenario en donde no aplica el MEPCO.

Gráfico 4. Comparación del efecto MEPCO en \$/lt de gasolina 93. Periodo agosto a octubre 2018.

Semana	(1) Escenario con MEPCO		(2) Escenario sin MEPCO	
	Precio (\$/lt)	Variación total (\$/lt)	Precio (\$/lt)	Variación total (\$/lt)
2 al 8 de agosto	742		739,6	
9 al 15 de agosto	743,7	1,8	736,3	-3,3
16 al 22 de agosto	745	1,3	748,8	12,5
23 al 29 de agosto	750,7	5,7	761,2	12,4
30 Agosto a 5 Sept.	755,6	4,9	757,6	-3,6
6 al 12 septiembre	761,4	5,8	763,7	6,1
13 al 19 de sept.	767,1	5,7	781,5	17,8
20 al 26 Sept.	772,9	5,8	775,5	-6,0
27 de Sept al 3 Oct.	778,6	5,7	770,5	-5,0
4 al 10 de octubre	783,7	5,1	773,2	2,7
11 al 17 de octubre	789,5	5,8	788,3	15,1
18 al 24 de octubre	795,3	5,8	807,3	19,0



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la ENAP, 2018.

Referencias

- **Centro de Estudios Tributarios, 2014.** Normativa vigente y tipos de impuestos específicos a los combustibles. Disponible en: <http://bcn.cl/276vt>
- **SII, 2017.** ¿Quiénes son los contribuyentes beneficiados con la recuperación del Impuesto Específico al Petróleo Diésel y en qué porcentajes? Disponible en: <http://bcn.cl/1evom>
- **ENAP 2018.** Informe semanal de variación de precios 18 al 24 de octubre. Disponible en: <https://www.enap.cl/download/forzada/6265>
- **CNE, 2018.** Estadísticas de precios de hidrocarburos. Disponible en: <http://bcn.cl/29qks>
- **Azurduy, 2016.** Tributación vehicular: impuesto a los combustibles peaje, permiso de circulación y restricción vehicular. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/2pva7>
- **BCN, 2018.** Impuestos específicos a los combustibles: Normas legales vigentes y tipos de impuestos. Disponible en: <http://bcn.cl/2pva9>
- **SII, 2021.** Ingresos tributarios anuales 2009 – 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2pvab>
- **BCN, 2021.** Ley N° 18.502, Establece impuestos a combustibles que señala. Disponible en: <http://bcn.cl/25hee> (junio, 2021).
- **BCN, 2021.** Ley N° 20.493, Crea un nuevo Sistema de Protección al Contribuyente ante las variaciones de precios internacionales de los combustibles (SIPCO). Disponible en: <http://bcn.cl/25hf1> (junio, 2021).
- **BCN, 2021.** Ley N° 20.765, Crea un Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles que indica (MEPCO). Disponible en: <http://bcn.cl/276vi> (junio, 2021).
- **Decreto N° 1119,** Aprueba Reglamento para la aplicación del Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles, creado por la Ley N° 20.765 (MEPCO). Disponible en: <http://bcn.cl/276vk> (junio, 2021).
- **DIPRES, 2021.** Informe de Finanzas Públicas: Primer trimestre 2021. Disponible en: <http://bcn.cl/2pvaf>
- **SII, 2021.** Estadísticas artículo 35 del código tributario. Disponible en <http://bcn.cl/2pvai>
- **SII, 2019.** Gasto Tributario 2018 a 2020, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios Servicio de Impuestos Internos, septiembre 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2pvam>
- **DIPRES, 2020.** Informe de finanzas públicas: Tercer trimestre 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2lqc9>
- **SII, 2021.** Presupuestos de gastos tributarios. Disponibles en: <http://bcn.cl/2pvb1>

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)