

16.08.23

ORD. 35

MAT.: Acompaña “Nota N°17 del CFA - Reflexiones sobre el Mecanismo de Estabilización del Precio de los Combustibles”.

Santiago, 16 de agosto de 2023

A: GAEL YEOMANS ARAYA
PRESIDENTA DE LA H. COMISIÓN DE HACIENDA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS

DE: JORGE RODRÍGUEZ CABELLO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

De nuestra consideración:

El Consejo Fiscal Autónomo (“CFA” o “el Consejo”), en virtud de lo dispuesto en el literal g)¹, del inciso segundo del artículo 2 de la Ley 21.148, que lo crea, elaboró su informe denominado “Nota N°17 del CFA - Reflexiones sobre el Mecanismo de Estabilización del Precio de los Combustibles”.

Esperamos que el informe mencionado, que acompañamos para su registro y demás fines pertinentes, resulte de vuestro interés.

Se despide muy atentamente,

JORGE RODRÍGUEZ CABELLO 
Presidente del Consejo Fiscal Autónomo

¹ Entre las funciones y atribuciones del Consejo, se encuentran la de “[r]ealizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan de acuerdo a esta ley, los que deberán elaborarse en soporte digital. El Consejo enviará copia de tales informes a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde su elaboración”.

Reflexiones sobre el Mecanismo de Estabilización del Precio de los Combustibles

Nota del CFA N° 17

16 de agosto de 2023

1. Antecedentes

La presente nota tiene como objetivo analizar el Mecanismo de Estabilización del Precio de los Combustibles (Mepco) desde la perspectiva de las finanzas públicas y plantear recomendaciones para mejorar su funcionamiento.

En informes previos, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) ha relevado la importancia de que el Mepco opere de acuerdo con los objetivos para los que fue creado, lo cual se enfatiza en este documento. Particularmente, en el “Informe del CFA sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones” de abril de 2022, **se destacó la importancia de que el Mepco funcione como un mecanismo de estabilización de corto plazo para enfrentar la volatilidad de los precios internos de los combustibles.**

En el ámbito presupuestario, el Mepco se configura como una asignación de ingresos, o como desgravámenes o subsidios, según sea el caso, sujeta a las restricciones impuestas por la regla fiscal dual al presupuesto como un todo¹. En consecuencia, **el marco normativo en el que opera está sujeto a dar cumplimiento a la meta de balance estructural anual, sin sobrepasar el nivel prudente de deuda fijado por la autoridad en el Decreto de Política Fiscal vigente².** Desde una perspectiva operacional, esto implica que cualquier impacto cíclico en la recaudación fiscal neta generado por el Mepco, se verá reflejado en el cálculo del balance estructural, debiendo ser compensado para satisfacer las metas agregadas. **En este sentido, mientras se cumpla con las metas fiscales agregadas, no es estrictamente necesario que el Mepco sea fiscalmente neutro en sí mismo.**

Cabe notar que la regulación del Mepco no establece la obligación explícita de garantizar su neutralidad fiscal a largo plazo³ ni de crear estabilizadores automáticos para alcanzarla. Pese a esto, el Ministerio de Hacienda ha señalado en distintas administraciones, que el

¹ En dicho sentido, no presenta un tratamiento distinto al resto de las asignaciones del presupuesto.

² Decreto N°755 del Ministerio de Hacienda, de fecha 24 de mayo de 2022, que establece -para el período 2022-2026- las bases de la política fiscal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 de la ley N°20.128, sobre responsabilidad fiscal.

³ El principio de la neutralidad fiscal de largo plazo es un concepto en el ámbito de las finanzas públicas que implica que un mecanismo o instrumento no debiese afectar la recaudación total del Fisco, ya sea positiva o negativamente, para un horizonte largo de tiempo. Es decir, en caso de que la recaudación fiscal pueda verse afectada de forma negativa en el corto plazo, ello debiese tender a ser compensado en el tiempo.

mecanismo preserva tal neutralidad⁴. Esta forma de presentarlo puede generar confusión en la discusión pública y sesgos que resulten en aumentos de los recursos que el Fisco destina para la operación del mecanismo.

En consideración de ello, el Consejo estima que el Ministerio de Hacienda debiese evitar el uso del concepto “neutralidad fiscal”. Esto, tomando en cuenta que podría ser un objetivo deseable pero que no está asegurado en su diseño legal. O, alternatively, debiera evaluarse la pertinencia de que dicha neutralidad tenga un correlato en la legislación, y cuente con los mecanismos adecuados para materializarla.

De acuerdo a su normativa, el Mepco, creado por la ley N°20.765, del 9 de julio de 2014, tiene como finalidad evitar fluctuaciones bruscas en los precios que puedan afectar a los consumidores y a la economía en general. Para ello, el mecanismo comprende impuestos, desgravaciones tributarias y, en algunos casos, subsidios, que se aplican cada 21 días según una normativa específica, con el objeto de estabilizar los precios de venta internos de los combustibles⁵.

Para su operación⁶, cada tres semanas el Ministerio de Hacienda determina un componente variable, el cual se adiciona al componente base del impuesto específico de los combustibles⁷. El componente variable se fija de modo que cumpla las siguientes dos restricciones⁸:

1. Condición 1: El precio mayorista informado por la Empresa Nacional del Petróleo (Enap)⁹ puede variar únicamente cada tres semanas.

⁴ Véase, por ejemplo, el Informe Financiero Complementario del Proyecto de Ley que reduce o elimina exenciones tributarias (I.F. N°12 / 18.01.2022)

http://www.dipres.cl/604/articles-261191_doc_pdf.pdf

y el Informe Financiero del Proyecto de Ley que extiende la cobertura del Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles creado por la Ley N°20.765 (I.F. N°47 / 18.03.2022)

http://www.dipres.cl/604/articles-266987_doc_pdf.pdf

⁵ El rango de aplicación del Mepco considera cuatro tipos de combustibles categorizados según su octanaje: a) gasolina automotriz, b) petróleo diésel, c) gas licuado de petróleo para consumo vehicular, y, d) gas natural comprimido para consumo vehicular.

⁶ Los aspectos metodológicos relativos al cálculo del Mepco son detallados en la ley N°20.765, disponible en el siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1064172>

⁷ El componente base para el impuesto específico a los combustibles, el cual no contempla cambios en el marco del funcionamiento habitual del mecanismo, es de 6,00 UTM/m³ para las gasolinas; de 1,50 UTM/m³ para el petróleo diésel; de 1,40 UTM/m³ para el gas licuado de petróleo y de 1,93 UTM/(1000*m³) para el gas natural comprimido.

⁸ Estas condiciones reflejan la normativa del mecanismo en régimen, el cual entrará en vigencia el 16 de abril de 2024. En efecto, hasta el 15 de abril de 2023, los precios de los combustibles podían disminuir hasta un 3,2% del promedio de las últimas dos semanas del precio base, en vez de un 2,4%. En tanto, entre el 16 de abril del 2023 y el 15 de abril del 2024, el máximo de alzas y bajas en el valor del diésel será de 0,25 UTM, por metro cúbico cada 21 días.

⁹ Estos son los precios a los cuales Enap vende combustible a los distribuidores mayoristas. El precio final queda definido por los distribuidores locales.

2. Condición 2: El precio de paridad de importación¹⁰ más el componente variable del impuesto específico de los combustibles debe encontrarse dentro de la banda de referencia reportada por la Comisión Nacional de Energía (CNE)¹¹.

Para cumplir la primera condición, durante la semana inicial del periodo de 21 días, el máximo cambio permitido para el precio mayorista se fija en +/- 2,4% del promedio de las últimas dos semanas del precio base¹² de la gasolina de 93 octanos (o del diésel, en caso de que corresponda). Para las dos semanas siguientes en que el precio no debe cambiar, el componente variable del impuesto específico de los combustibles equivale a la diferencia entre el precio informado por Enap la semana anterior y el precio base.

Cabe hacer presente que el orden de prelación entre ambas condiciones admite que el componente variable del impuesto específico sea ajustado a un monto distinto del señalado en la condición 1, con el fin de garantizar que la condición 2 se cumpla.

El Mepco también contempla una cláusula de salida que, de activarse, fuerza al componente variable del impuesto específico a converger a cero, dando con ello término a la operación del mecanismo. En particular, la ley N°20.765 señala que, si la recaudación acumulada desde el 1 de enero de 2023 que hubiese percibido el Fisco sin la entrada en vigencia del Mepco, menos la recaudación acumulada (también desde el 1 de enero de 2023) que se ha tenido gracias a su operación, excede los US\$1.500 millones, entonces el mecanismo deberá dejar de operar en un plazo de doce semanas o menos.

De acuerdo con la normativa vigente, dicha diferencia incorpora los impuestos, las desgravaciones tributarias y los subsidios generados por el mecanismo. Al respecto, basándose en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) indicadas en su Manual de Estadísticas 2014¹³, cuando el componente variable del impuesto específico a los combustibles es positivo, el Mepco aporta a la recaudación fiscal operando de forma similar a un impuesto¹⁴. En contraste, cuando el componente variable del impuesto específico a los combustibles es negativo, el Mepco genera una menor recaudación

¹⁰ El precio de paridad de importación corresponde a la cotización promedio, durante el número de semanas que se establezca mediante decreto del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Comisión Nacional de Energía, del respectivo derivado, incluidos los costos de transporte, seguros y otros, cuando corresponda.

¹¹ La banda de referencia reportada por la CNE se calcula tomando -5% y +5% del precio de referencia intermedio. Este último se determina considerando el precio del petróleo crudo representativo de un mercado internacional relevante (tomando valores *spot* y futuro), un diferencial de refinación y los demás costos e impuestos necesarios para representar el valor del respectivo derivado puesto en Chile. Estos precios se expresan en pesos, y para su cálculo se utiliza el dólar observado publicado por el Banco Central de Chile.

¹² El precio base corresponde a la mejor proyección que pueda realizar el Ministerio de Hacienda respecto del precio que informará próximamente Enap sin considerar el componente variable, pero incluyendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el componente base.

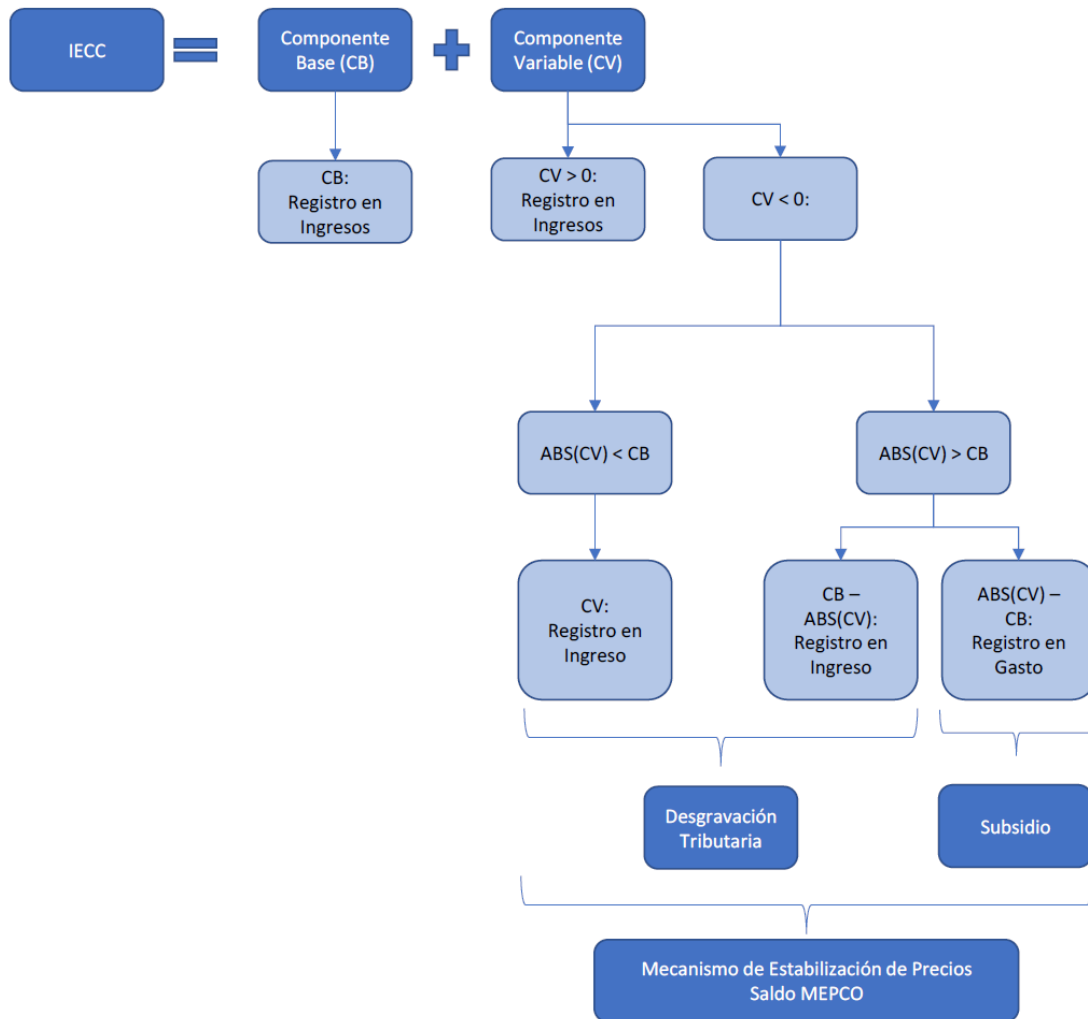
¹³ Disponible en el siguiente enlace:

https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsm_2014_spa.pdf

¹⁴ Programa 01 Ingresos Generales de la Nación de la Partida 50 Tesoro Público.

tributaria (o “recaudación negativa”). Finalmente, cuando el componente variable del impuesto específico es negativo y mayor (en valor absoluto) que el componente base, se gatilla una recuperación a favor del contribuyente, cuyo monto es susceptible a ser catalogado como subsidio¹⁵ (ver figura 1).

Figura 1: Relación entre Impuesto Específico a los Combustibles, registro presupuestario y Mepco



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Desde su implementación en agosto de 2014, el Mepco ha sufrido seis modificaciones legales. **Estos cambios se han enfocado mayoritariamente en aumentar el monto máximo que el Fisco puede destinar para su operación (es decir, en ampliar el límite de la cláusula de salida explicada anteriormente). También destacan los ajustes a la definición del máximo cambio permitido para el precio mayorista.** A modo de síntesis, en el cuadro 1 se

¹⁵ Programa 02 Subsidios de la Partida 50 Tesoro Público.

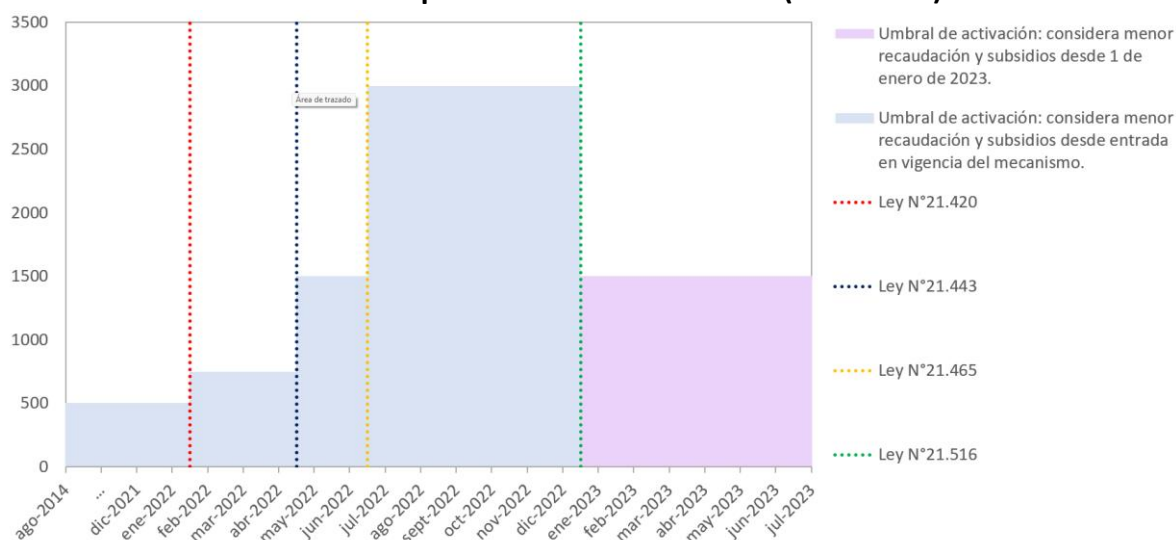
presenta el recuento cronológico de dichos cambios legales junto a sus principales alcances. De forma complementaria, el gráfico 1 ilustra cómo ha cambiado el umbral de activación para la cláusula de salida del Mepco a través del tiempo.

Cuadro 1: Cambios legales del Mepco

Ley	Fecha de promulgación	Principales alcances
N°20.794	7 de noviembre de 2014	Extiende la cobertura de combustibles sujetos al mecanismo.
N°21.420	27 de enero de 2022	Aumenta el umbral que activa la cláusula de salida desde US\$500 millones a US\$750 millones.
N°21.443	22 de abril de 2022	Aumenta el umbral que activa la cláusula de salida desde US\$750 millones a US\$1.500 millones. También modifica la forma en que se ajusta semanalmente el máximo cambio permitido para el Precio Mayorista de +/- 0,12 UTM por metro cúbico a +/- 0,8% del promedio de las últimas dos semanas del Precio Base.
N°21.465	9 de junio de 2022	Aumenta el umbral que activa la cláusula de salida desde US\$1.500 millones a US\$3.000 millones.
N°21.516	7 de diciembre de 2022	Modifica el inicio del periodo considerado para el monto total de gastos y menor recaudación asociado a la cláusula de salida, pasando a ser el 1 de enero de 2023, en vez que desde su entrada en vigencia (7 de agosto de 2014). También se cambia el umbral que activa la cláusula de salida desde US\$3.000 millones a US\$1.500 millones.
N°21.537	24 de enero de 2023	Modifica la periodicidad con la que puede ser ajustado el Precio Mayorista desde una semana a 21 días. También modifica la forma en que se ajusta el máximo cambio permitido para el Precio Mayorista, pasando de +/-0,8% a +/- 2,4% del promedio de las últimas dos semanas del Precio Base.

Fuente: CFA en base a información disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile sobre las leyes respectivas.

Gráfico 1: Cambios en el umbral de activación para la cláusula de salida del Mepco en millones de dólares (2014-2023)



Nota 1: Las líneas verticales punteadas corresponden a las fechas de promulgación para cada ley.

Nota 2: El umbral vigente desde enero de 2023 modifica el inicio del período considerado para su cálculo, fijándose en el 1 de enero de 2023. Si se mantuviese la contabilidad desde el inicio del Mepco, el umbral sería de US\$4.500.

Fuente: CFA en base a información disponible en la Biblioteca del H. Congreso Nacional de Chile sobre las leyes respectivas.

2. Análisis cuantitativo del funcionamiento del Mepco

Efecto en precios de los combustibles a través del tiempo

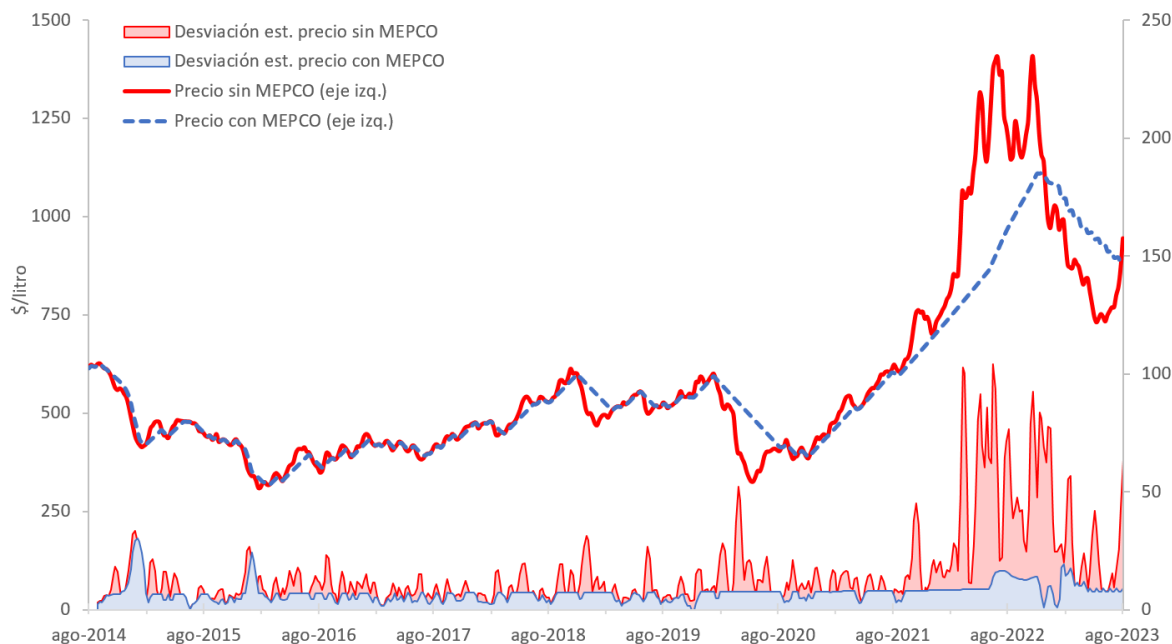
Desde su creación en 2014, el Mepco ha cumplido con su objetivo de suavizar el traspaso de las fluctuaciones en los precios internacionales de los combustibles a los productores y consumidores a nivel local. Para ilustrar lo anterior, en el gráfico 2 se presenta la evolución del precio mayorista para el petróleo diésel, junto a su contrafactual en un escenario en donde el Mepco no opera¹⁶.

Para cuantificar en qué medida la entrada en vigencia del mecanismo ha permitido mitigar la volatilidad en los precios mayoristas, se incluye también la desviación estándar de corto plazo para éstos¹⁷, en ambos escenarios. Como se observa, la evolución histórica para la serie de precios en el caso en que opera el Mepco presenta un perfil suave y persistente en el tiempo. En contraste, la evolución histórica para el escenario contrafactual sin Mepco se caracteriza por presentar un perfil marcado por vaivenes de corto plazo. Esto se puede apreciar formalmente en la dinámica para la volatilidad, también exhibida en el gráfico 2 (eje derecho).

¹⁶ En el anexo se presentan gráficos equivalentes para la gasolina de 93 y 97 octanos.

¹⁷ Las series para las desviaciones estándar están expresadas en pesos por litros y son calculadas considerando una ventana de tiempo de cuatro semanas.

**Gráfico 2: Precio mayorista petróleo diésel (pesos corrientes por litro)
con y sin Mepco (2014-2023)**



Nota: la desviación estándar considera una ventana de cuatro semanas.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.

Para disponer de una medición precisa del efecto amortiguador que ejerce el Mepco sobre los precios de los combustibles, en el cuadro 2 se presentan las desviaciones estándar promedio para los escenarios con y sin la operación del mecanismo, considerando ventanas de tiempo de 4, 8 y 12 semanas para la volatilidad acumulada.

**Cuadro 2: Desviación estándar promedio (pesos corrientes por litro)
para precios mayoristas de los combustibles con y sin considerar el Mepco (2014-2023)**

Combustible	4 semanas		8 semanas		12 semanas	
	Con Mepco	Sin Mepco	Con Mepco	Sin Mepco	Con Mepco	Sin Mepco
Diesel	7,2	16,1	12,4	24,9	17,3	31,8
Gasolina 93	7,3	16,6	12,3	26,0	16,8	33,2
Gasolina 97	7,5	18,2	12,7	28,6	17,3	36,4

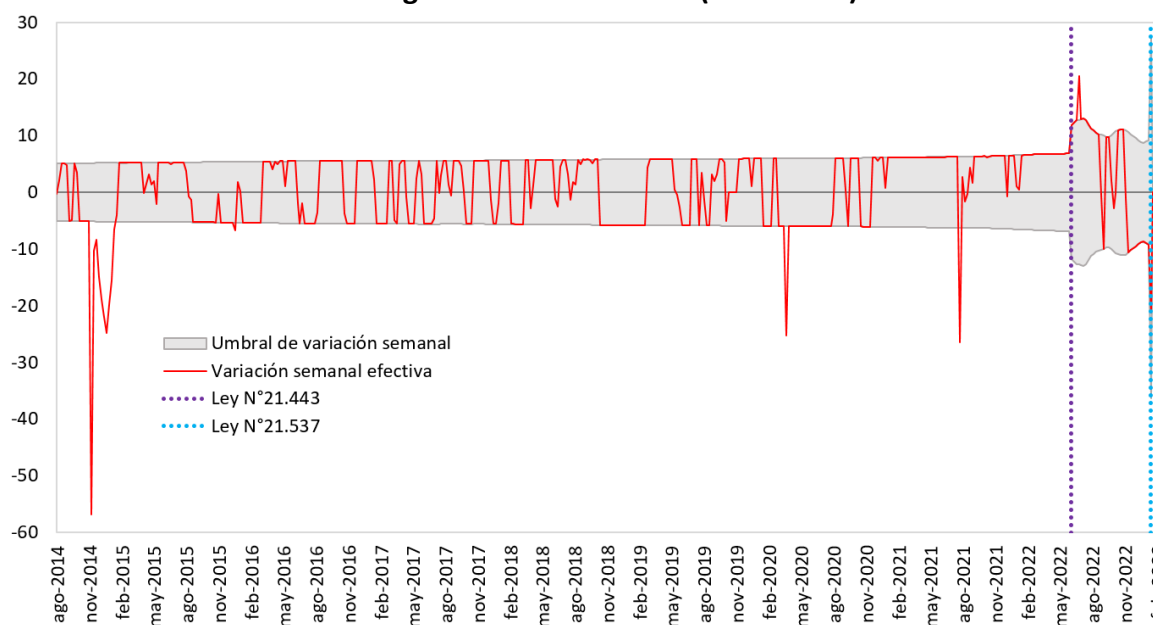
Nota: se consideran cifras en frecuencia semanal desde la entrada en vigencia del mecanismo (segunda semana de agosto de 2014), hasta la primera semana de agosto de 2023.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.

Las cifras reportadas en el cuadro 2 sugieren que, si el Mepco no hubiese entrado en vigencia, las fluctuaciones observadas para los precios mayoristas de los combustibles habrían sido aproximadamente el doble de lo que terminaron siendo gracias a su aplicación. También es posible concluir que el efecto amortiguador del mecanismo ha sido mayor para el precio de las gasolinas (de 97 y 93 octanos, respectivamente), que para el petróleo diésel.

Junto con analizar las reducciones en la volatilidad de precios que se han tenido gracias a la aplicación del Mepco, también resulta de interés estudiar cómo la variación efectiva de los precios mayoristas de los combustibles se relaciona, en la práctica, con las condiciones 1 y 2 -indicadas en la sección de antecedentes- que rigen la operación del mecanismo. En el gráfico 3 se muestra cómo la condición 1 ha operado históricamente conteniendo las variaciones semanales de precios mayoristas para la gasolina de 93 octanos¹⁸.

**Gráfico 3: Variación precio mayorista (pesos corrientes por litro)
de la gasolina de 93 octano (2014-2023)**



Notas: El origen en la ordenada representa que no hubo variación en el precio mayorista.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar, durante el período comprendido entre la entrada en vigencia del mecanismo (agosto de 2014) hasta la promulgación de la ley N°21.443, en abril de 2022, el umbral de variación semanal presentó una evolución estable y creciente en el tiempo. En efecto, inicialmente la banda toleraba cambios semanales de hasta 5,1 pesos por litro en valor absoluto. Este umbral fue incrementándose de manera progresiva, en concordancia con la evolución de la Unidad Tributaria Mensual (UTM), llegando hasta 6,9 pesos por litro la segunda semana de julio de 2022. Con la promulgación de la ley N°21.443, en abril de

¹⁸ En el anexo se presenta la figura correspondiente para el petróleo diésel.

2022, el umbral para las variaciones semanales pasó a depender del promedio de las últimas dos semanas del precio base de la gasolina de 93 octanos. Como consecuencia, los valores máximos y mínimos de traspaso empezaron a exhibir una mayor sensibilidad al precio mayorista informado semanalmente por Enap, permitiendo así, una actualización más inmediata del componente variable.

Otro suceso identificable en el gráfico 3 corresponde a la entrada en vigencia de la ley N°21.537, en enero de 2023. Como se indica en el cuadro 1, las modificaciones contenidas en dicha ley ajustan la periodicidad en la transmisión de precios a los consumidores, pasando desde una semana a 21 días¹⁹.

Finalmente, del gráfico 3 también se desprende que han existido ocasiones en que las variaciones del precio mayorista anunciado por Enap han superado el máximo cambio dispuesto por su umbral de variación (antes semanal, ahora cada 21 días) definido en la condición 1. De acuerdo a información entregada por el Ministerio de Hacienda al CFA, estos casos corresponden a episodios en que, de acuerdo a las atribuciones que le entrega la ley N°20.765, el Ministerio de Hacienda modificó los parámetros del Mepco para provocar que el precio de paridad se ubicara por debajo (o por encima) de la banda de referencia, acelerando así el traspaso en los cambios de precios a los consumidores finales. Desde la entrada en vigencia del Mepco, han existido seis casos en donde esto ha ocurrido para la gasolina de 93 octanos, siendo cuatro de ellas ocasiones en que el precio de paridad se ubicó por debajo del precio de referencia inferior²⁰. En el caso del petróleo diésel ha ocurrido únicamente en dos ocasiones, donde en ambas el precio de paridad se ubicó por debajo del precio de referencia inferior²¹.

Recaudación neta y neutralidad fiscal del Mepco

Como se señaló en la sección de antecedentes, es esencial tener en cuenta que el Mepco opera dentro de un marco fiscal en el que está sujeto al cumplimiento de la regla fiscal dual. Esta regla implica que cualquier efecto cíclico en la recaudación fiscal neta, derivado de la operación del Mepco, se reflejará directamente en el cálculo del balance estructural, debiendo ser compensado por otra asignación de ingreso o gasto para dar cumplimiento a las metas agregadas.

¹⁹ Esta ley también incluye medidas transitorias para el diésel y la extensión de beneficios de reembolso para transportistas.

²⁰ Para la gasolina de 93 octanos, los casos en donde el precio de paridad se ubicó por debajo de la banda de referencia ocurrieron: (i) entre noviembre de 2014 y enero 2015; (ii) en diciembre de 2016; (iii) en abril de 2020 y; (iv) en agosto de 2021. En tanto, los casos en donde el precio de paridad se ubicó por encima de la banda de referencia tuvieron lugar: (i) en octubre de 2021 y; (ii) en julio de 2022.

²¹ En el caso del petróleo diésel, las dos ocasiones en donde el precio de paridad se ubicó por debajo de la banda de referencia ocurrieron: (i) entre noviembre de 2014 y enero 2015 y; (ii) entre diciembre de 2015 y enero de 2016.

Considerando lo anterior, el precio internacional del barril de crudo ha mostrado alzas relevantes desde abril de 2020, llegando a transarse durante el segundo trimestre de 2022 a niveles máximos en una década. Esta mayor cotización responde a un conjunto de factores geopolíticos y económicos²² y, si bien en el segundo semestre de 2022 se observó una corrección a la baja, los precios del petróleo siguen ubicándose apreciablemente por sobre sus valores de tendencia históricos.

En este contexto, el Mepco se ha visto fuertemente presionado, entregando en 2022 un subsidio inédito desde su entrada en vigencia, el cual ha incidido fuertemente en su recaudación fiscal neta por concepto de impuesto a los combustibles. Por tanto, resulta pertinente estudiar la neutralidad fiscal del mecanismo, la cual, como se ha señalado, no está asegurada en su diseño legal.

Bajo ciertas condiciones de largo plazo el diseño del Mepco hace que éste tienda a la neutralidad fiscal, puesto que el componente variable del impuesto específico a los combustibles está diseñado para que su valor acumulado converja a cero, es decir, no constituye un impuesto variable positivo ni negativo permanente.

No obstante, dicha neutralidad está sujeta a que los parámetros del mecanismo no sean modificados sistemáticamente, de tal forma de inducir sesgo en los traspasos de precios hacia consumidores y productores²³. Esto tiene especial importancia cuando se examina desde una óptica de potencial riesgo moral e inconsistencia intertemporal de las autoridades²⁴. Complementariamente, dicha neutralidad también está supeditada a que no ocurran quiebres estructurales en la dinámica de precios de los combustibles internacionales.

En la práctica, desde su creación hasta 2021, el mecanismo no generó efectos dispares permanentes en la dinámica del componente variable del impuesto específico. Esto se evidencia en el gráfico 4, que presenta los montos recaudados por el Fisco, por año y acumulados (neto). A la vez, en el mismo gráfico se ilustra cómo, entre 2020 y 2022, la

²² Donde destacan la invasión rusa a Ucrania, la reapertura de la economía global en medio de la pandemia, el estado de las reservas de crudo para las economías industriales y las cuotas de producción anunciadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

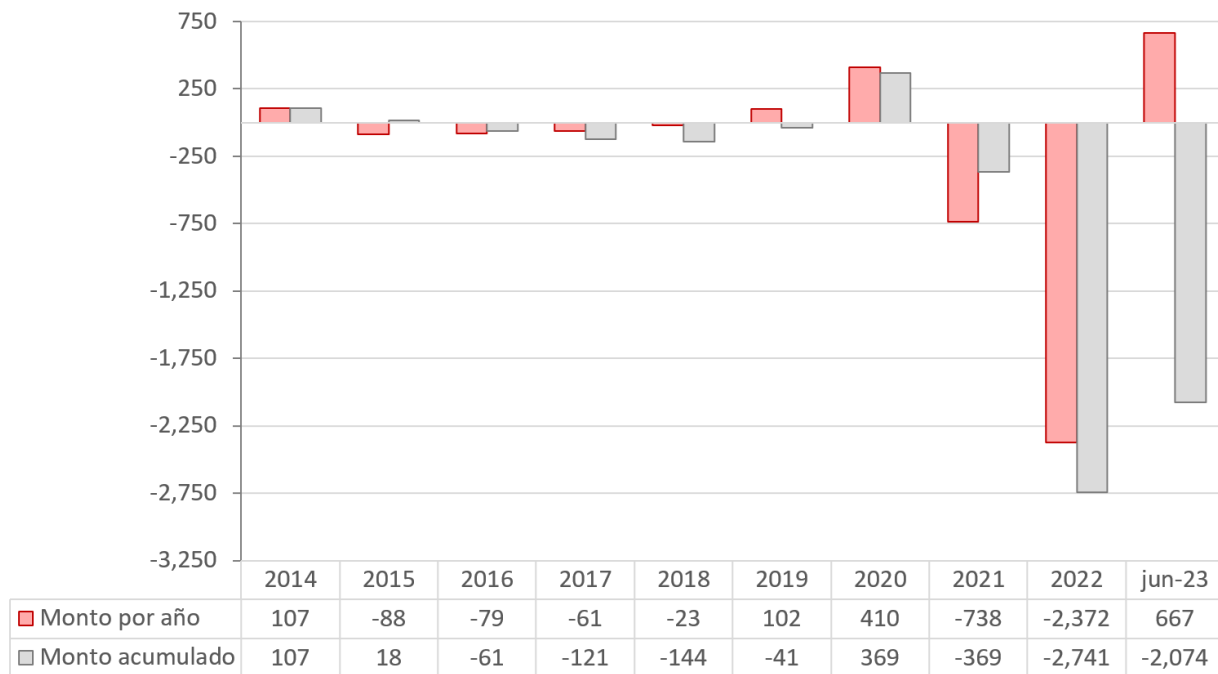
²³ Por ejemplo, la normativa vigente hace factible el adelanto o retraso discrecional del traspaso de cambios en el precio internacional del petróleo hacia el mercado interno, lo cual incide en el tiempo que contempla el reglamento para promediar el precio. Consiguientemente, si el Ministerio de Hacienda eventualmente resolviese fijar periodos de tiempo asimétricos para los componentes requeridos en la determinación de los precios de referencia y paridad, dependiendo de si son alzas o bajas, entonces sería posible que, en principio, el mecanismo dejase de ser fiscalmente neutro en el largo plazo.

²⁴ Como ejemplo, se puede tomar un escenario de alta inflación con precios del petróleo crudo a la baja. Considerando que el ciclo político para el Poder Ejecutivo consta de cuatro años, una coyuntura con dichas características genera un claro incentivo para que el Ministerio de Hacienda adelante los traspasos a la baja para el precio mayorista informado por Enap. Esto, puesto que el saldo de menores ingresos generados por dicha decisión, probablemente, deberán ser contrarrestados por otra administración.

desestabilización del mercado energético mundial conllevó a que el efecto fiscal acumulado desde que opera el Mepco pasara desde US\$369 millones de recaudación neta acumulada en 2020, a US\$2.586 millones de menor recaudación y subsidios acumulados en 2022. Si bien en lo que va de 2023 el Mepco ha recaudado US\$667 millones, ello no ha sido suficiente para revertir completamente las cifras negativas acumuladas al cierre de 2022. Así, al mes de junio del presente año, el Mepco contabiliza US\$2.074 millones de menor recaudación y subsidios acumulados.

De acuerdo a las reglas vigentes del Mepco y suponiendo que no ha ocurrido un quiebre estructural en la dinámica del precio internacional del petróleo, no existe ninguna indicación que sugiera que no se pueda recuperar el monto acumulado con el tiempo. A la vez, tampoco existe un estabilizador automático que asegure que ello vaya a ocurrir en cierto período de tiempo, ni tampoco un mecanismo que precisaría de forma transparente cuándo se lograría la neutralidad. Por tanto, la considerable magnitud del monto acumulado plantea desafíos mayores que los del período previo a 2020 para lograr la neutralidad.

Gráfico 4: Mayor recaudación (menor recaudación y/o subsidio) generados por el Mepco en millones de dólares (2014-junio de 2023)



Nota: En 2022 se incluyen los subsidios otorgados por el funcionamiento del Mepco.

Fuente: CFA en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Cabe notar que las modificaciones contenidas en la ley N°21.537, de enero de 2023, que ajustan la periodicidad en la transmisión de precios a los consumidores (pasando desde una semana a 21 días) no debiesen afectar la neutralidad fiscal del mecanismo en el largo plazo. Esto, por cuanto el cambio en la frecuencia de traspaso de precios únicamente induce a una

mayor acumulación de los mismos (que, en último término, debiesen sumar cero en un período largo de tiempo), cada vez que se actualiza el componente variable del impuesto específico a los combustibles.

En cuanto al umbral de activación para la cláusula de salida del mecanismo, sus incrementos permiten recuperar la menor recaudación y los eventuales subsidios incurridos por el Fisco en situaciones de significativa apreciación de los precios internacionales de los combustibles. Esta recuperación se sustenta en el supuesto de que tales escenarios de apreciación no representen un cambio estructural en la tendencia de precios. De esta manera, en la medida en que la situación de alza en los precios internacionales de los combustibles se revierta, el funcionamiento del Mepco permitirá compensar el déficit generado.

Con todo, durante los primeros siete años de funcionamiento del Mepco, el mecanismo tuvo un desempeño acorde a su diseño estabilizador de precios, logrando, a su vez, mantener la neutralidad fiscal. Este período inicial ofreció un marco de referencia que validó la eficacia del sistema en un entorno relativamente estable y predecible. Sin embargo, el *shock* reciente que el mecanismo tuvo que absorber, derivado de un persistente aumento en los precios internacionales del petróleo, ha implicado acumular una cantidad significativa de menor recaudación y subsidios.

3. Conclusiones y recomendaciones

En primer lugar, considerando el propósito del Mepco de estabilizar los precios de los combustibles locales, mediante una estimación contrafactual **se concluye que, en su ausencia, las fluctuaciones de los precios mayoristas de los combustibles habrían sido aproximadamente el doble de lo que fueron gracias a su aplicación.**

Por su parte, en cuanto a la neutralidad fiscal de largo plazo del mecanismo, el Consejo concluye que:

1. **Mientras se cumpla con las metas fiscales agregadas, no es estrictamente necesario que el Mepco sea fiscalmente neutro en sí mismo.** El marco normativo en el que opera el Mepco está sujeto a dar cumplimiento a la meta de balance estructural y a no sobrepasar el nivel prudente de deuda establecidos en el Decreto de Política Fiscal. Desde una perspectiva operacional, esto implica que cualquier impacto en la recaudación fiscal neta generado por el mecanismo se verá reflejado en el cálculo del balance estructural, debiendo ser compensado por otra asignación de ingreso o gasto para dar cumplimiento a las metas agregadas.
2. **La normativa que rige al Mepco permite, pero no exige, la neutralidad fiscal de largo plazo.** Dicha neutralidad está condicionada a: (i) que los parámetros del mecanismo no sean modificados sistemáticamente, de tal forma de inducir sesgo en

los traspasos de precios hacia consumidores y productores, y; (ii) que la dinámica del precio internacional de los combustibles no presente quiebres estructurales.

3. **El cambio en la frecuencia de traspaso de precios no afecta la neutralidad fiscal de largo plazo**, pues únicamente induce a una mayor acumulación de traspasos cada vez que se actualiza el componente variable del impuesto específico.
4. **Los incrementos en el monto que activa la cláusula de salida del Mepco, es decir, aquella que desactiva el mecanismo, permiten asegurar su continuidad operacional**. Esto brinda la oportunidad de recuperar la menor recaudación y los eventuales subsidios incurridos por el Fisco en situaciones de aumento significativo de los precios internacionales de los combustibles. Esta recuperación se sustenta en el supuesto de que tales escenarios de alzas de precios no representen un cambio estructural. Así, en la medida en que la situación de alza en los precios internacionales de los combustibles se revierta, la continuidad del funcionamiento del Mepco genera la oportunidad de compensar el déficit generado.

En base al análisis realizado y a las conclusiones señaladas, **el Consejo entrega a continuación una serie de recomendaciones al Ministerio de Hacienda para mejorar el funcionamiento del Mepco**. En particular, sugiere:

(a) Mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas mediante la publicación regular y unificada de toda la información histórica asociada al funcionamiento del Mepco, para todos los combustibles a los que aplique²⁵. Esta información, a juicio del Consejo, debería incluir: los valores efectivos y el umbral de variación semanal/trisemanal del precio mayorista informado por Enap, sus valores contrafactuales en un escenario en donde el Mepco no opera, el componente variable del impuesto específico a los combustibles, los precios de paridad, base y de referencia, y los parámetros del mecanismo. Asimismo, se sugiere la publicación periódica de las series completas de los ingresos tributarios, desgravámenes y subsidios -netos y acumulados- asociados al funcionamiento histórico del Mepco, siendo esta una medida simple para analizar su neutralidad fiscal²⁶.

²⁵ El Consejo destaca que en meses recientes el Ministerio de Hacienda ha aumentado la información disponible sobre el Mepco en su página web, en línea con las recomendaciones planteadas en esta nota, incluyendo la posibilidad de descargar información en formato Excel. En particular, las series históricas para los precios efectivos y sus contrafactuales sin la operación del Mepco están disponibles en:

<https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/politicas-macroeconomicas/mepco>

Complementariamente, los subsidios netos asociados al funcionamiento histórico del Mepco (aunque sin el desglose entre ingresos tributarios, desgravámenes y subsidios), están disponibles en:

<https://www.hacienda.cl/estabilizacion-precios-de-combustibles/informe-semanal>

²⁶ Los precios mayoristas informados por Enap -con y sin la operación del Mepco- para el petróleo diésel y la gasolina de 93 octanos son presentados en los gráficos 2 y 6 de este documento, respectivamente. Por su parte, las variaciones semanales/trisemanales para el precio mayorista de la gasolina de 93 octanos y el petróleo diésel, son presentados en los gráficos 3 y 7, respectivamente. La recaudación fiscal neta por impuestos, desgravámenes tributarios y subsidios asociados al Mepco desde la entrada en vigencia del mecanismo -acumulados y por año- son presentados en el gráfico 4. Los gráficos señalados fueron elaborados

Como medida de transparencia complementaria, se sugiere publicar el monto total de las exenciones tributarias asociadas al impuesto específico a los combustibles²⁷.

(b) Un mayor nivel de exigencia y la publicidad en la fundamentación técnica de las decisiones que impliquen cambios en los parámetros, cuando éstos resulten en un precio de paridad por encima o por debajo de la banda de referencia. Esto tiene como objetivo desincentivar cambios discrecionales en el funcionamiento del mecanismo, lo cual fomentará la transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y proporcionará un marco de actuación más estable para los agentes de mercado. Acorde al comportamiento histórico del Mepco, esto hubiera aplicado en seis casos para la gasolina de 93 octanos, y en dos casos para el petróleo diésel.

(c) Evitar referirse al Mepco desde el Ministerio de Hacienda como un mecanismo fiscalmente neutral, pues ello no está asegurado en la ley. El hecho de presentar el Mepco como un mecanismo que tiene incorporada la neutralidad fiscal en su diseño, puede generar confusión en la discusión pública y sesgos que resulten en aumentos de los recursos que el Fisco destina para la operación del mecanismo. Por lo anterior, el Consejo recomienda que, si la autoridad fiscal considera que el mecanismo debiese ser fiscalmente neutro a largo plazo, ello quede establecido en la ley del Mepco. En caso contrario, si el Mepco generase subsidios permanentes, ello debería ser explicitado desde el punto de vista presupuestario.

(d) Si la autoridad opta por definir en la ley que el Mepco sea fiscalmente neutro a largo plazo, sería recomendable presentar explícita y periódicamente, una proyección acerca del momento en que se anticipa que se compensará el monto acumulado de menor recaudación y subsidios del Mepco desde su entrada en vigencia. Complementariamente, el Consejo sugiere evaluar establecer dentro de la normativa un plazo referencial, bajo distintos supuestos, durante el cual el mecanismo debiese converger hacia la neutralidad fiscal. Establecer una temporalidad referencial para la obtención de la neutralidad fiscal posibilitará un mejor anclaje de las expectativas de las familias y las empresas respecto a los precios de los combustibles en el mediano y largo plazo. De esta manera, se favorecerá su capacidad de planificación y adaptación, proporcionándoles un marco normativo predecible y transparente.

(e) Complementar el mecanismo con una medida de contención de gasto terminal que no comprometa su capacidad de recuperación del déficit acumulado. Ante la eventualidad de que la cláusula de salida sea activada, se recomienda permitir que el mecanismo prosiga

por el CFA para este documento, en base a información proporcionada por el Ministerio de Hacienda. En este sentido, la sugerencia planteada apunta a que todos los gráficos señalados se publiquen de manera periódica por parte del Ministerio de Hacienda.

²⁷ Se hace presente que la Consejera Jeannette von Wolfersdorff expresa su opinión de minoría respecto a que resultaría recomendable que el Ministerio de Hacienda publique también, de forma periódica, el traspaso efectivo a precios hacia el consumidor final de la operación del Mepco, subrayando el valor de esta medida para la responsabilidad fiscal. Sobre el particular, se deja constancia de que los consejeros restantes manifestaron que esta materia, siendo relevante, en su opinión, excedería el ámbito de competencia del CFA.

con su operación de manera asimétrica, generando únicamente mayor recaudación hasta compensar el déficit acumulado a causa de su funcionamiento²⁸. Alternativamente, también se sugiere estudiar la sustitución de la cláusula de salida por un mecanismo de contención de gasto transitorio. De ser activado, este operaría hasta que se haya compensado una proporción determinada del déficit acumulado, permitiendo posteriormente la reanudación de las operaciones normales del mecanismo.

(f) Realizar una rendición de cuentas respecto al costo neto total del Mepco, incorporando los efectos fiscales de su impacto medioambiental. Si estuviese asegurado que el Mepco fuese fiscalmente neutro a largo plazo, no tendría un impacto medioambiental por sí mismo. Pero como la ley no asegura dicha neutralidad, el Ministerio de Hacienda debería desarrollar una metodología para estimar su impacto medioambiental. Esto es relevante desde el punto de vista fiscal, pues pudiera generar la necesidad de invertir en medidas de compensación que impliquen gasto (por ejemplo, con el objetivo de avanzar hacia la carbono-neutralidad, y/o el impulso de tecnologías verdes).

A juicio del Consejo, el conjunto de recomendaciones planteadas, facilitarán la replicabilidad del funcionamiento del Mepco por parte de terceros, permitiendo así: (i) aumentar la transparencia y las exigencias de rendición de cuentas, (ii) reducir los riesgos de discrecionalidad excesiva, y (iii) permitir que tomadores de decisión y el público en general tengan conocimiento del estado acumulado del mecanismo desde se creación.

²⁸ La normativa vigente señala que, si la recaudación acumulada desde el 1 de enero de 2023 que hubiese percibido el Fisco sin la entrada en vigencia del Mepco, menos la recaudación acumulada (también desde el 1 de enero de 2023) que se ha tenido gracias a su operación, excede los US\$1.500 millones, entonces el mecanismo deberá dejar de operar de forma permanente en un plazo de doce semanas o menos. Esto implica que se dejan de estabilizar los precios de los combustibles, pero también impide seguir recaudando para compensar los déficits acumulados.

Anexo: Gráficos complementarios

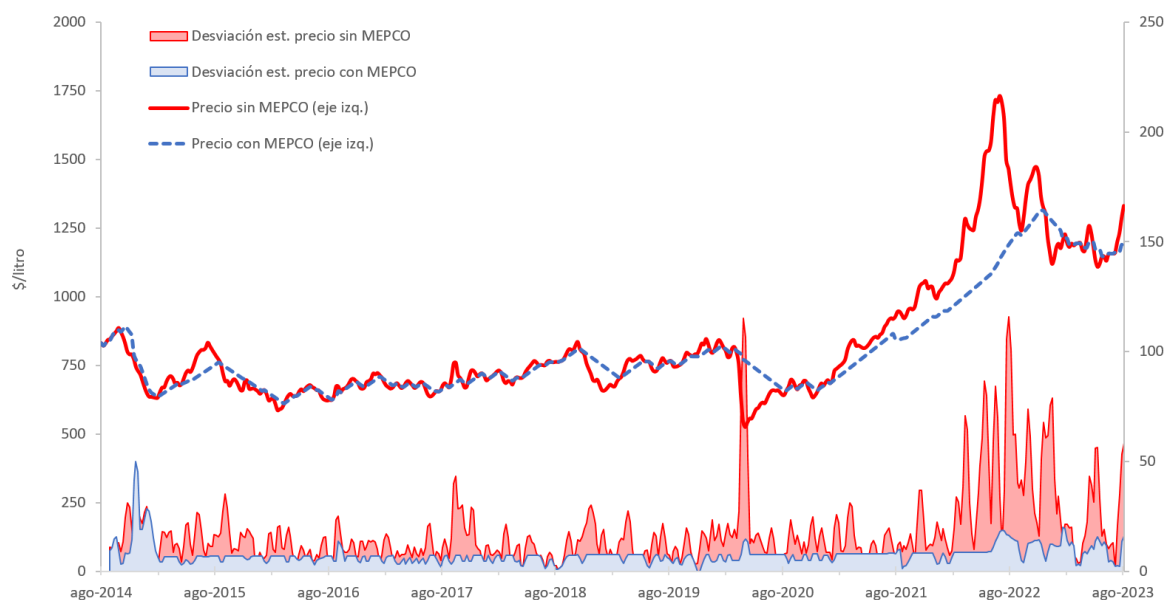
Gráfico 5: Precio mayorista gasolina de 93 octanos (pesos corrientes por litro) con y sin Mepco (2014-2023)



Nota: la desviación estándar considera una ventana de cuatro semanas.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.

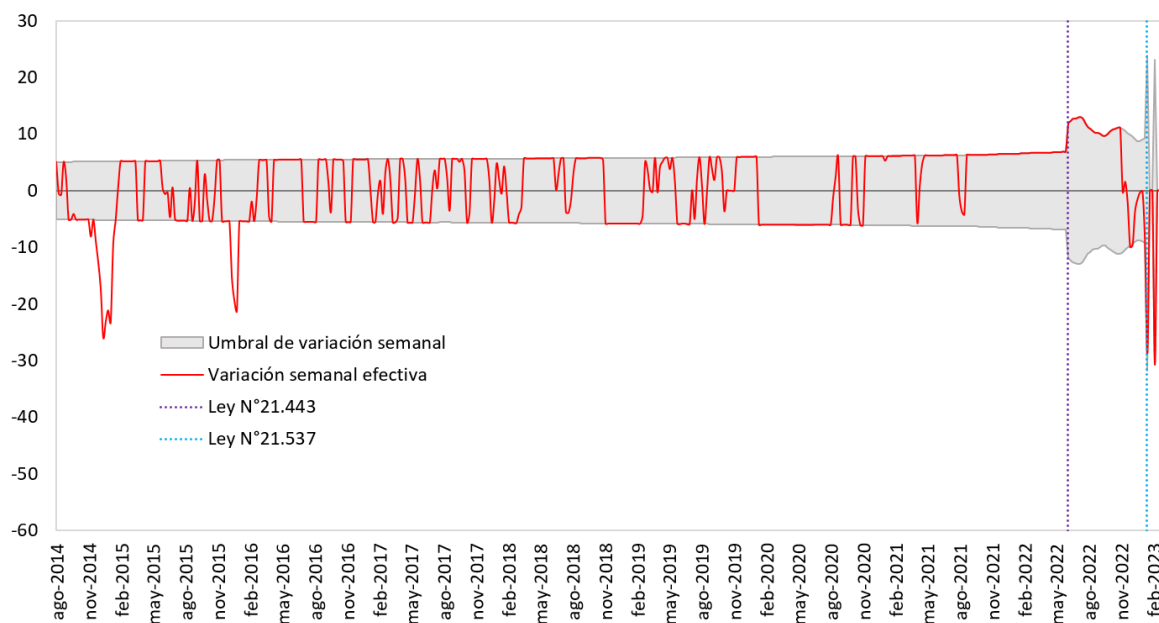
Gráfico 6: Precio mayorista gasolina de 97 octanos (pesos corrientes por litro) con y sin Mepco (2014-2023)



Nota: la desviación estándar considera una ventana de cuatro semanas.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7: Variación Precio Mayorista (pesos corrientes por litro) petróleo diésel (2014-2023)



Nota: El origen en la ordenada representa que no hubo variación en el precio mayorista.

Fuente: CFA en base a información del Ministerio de Hacienda.