

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que extiende la cobertura del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles creado por la ley N° 20.765.

BOLETÍN N° 9.668-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informaros acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que la Comisión se ocupó de este asunto asistieron, además de sus miembros, del Ministerio de Hacienda, el Ministro, señor Alberto Arenas; la Coordinadora Legislativa, señorita Macarena Lobos; el Coordinador Macroeconómico, señor Claudio Soto; los asesores, señores Julio Valladares y Pablo Cañas, y la Coordinadora de Comunicaciones, señora Sandra Novoa.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el asesor, señor Giovanni Semería.

Del Instituto Igualdad, la asesora, señorita Lía Arroyo.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista, señor Samuel Argüello.

La economista de la consultora Econsult, señora Michele Labbé.

El asesor del Honorable Senador García, señor Tomás Zamora.

El asesor del Honorable Senador Montes, señor Gabriel Galaz.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Fortalecer el mecanismo de estabilización de precios de los combustibles haciendo que éste se active para fluctuaciones en el precio de cualquier gasolina o mezcla de ella que se encuentre gravada

en su primera venta o importación con el impuesto específico establecido en la ley N° 18.502, independiente de su octanaje.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- La ley N° 20.765, que crea un nuevo mecanismo de estabilización de precios de los combustibles que indica.

- La ley N° 18.502, que establece impuestos a combustibles que señala.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje expone que la ley N° 20.765, de 2014, creó un nuevo Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO). En el caso de las gasolinas, se utilizó como referencia, para activar el mecanismo, aquella que representó el mayor volumen de primera venta e importación en el año calendario anterior. De acuerdo con la información de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), más del 50% de las ventas de gasolinas en 2013 correspondieron a gasolina de 93 octanos.

Señala que, desde la entrada en operación del MEPCO se ha observado que, producto de la alta volatilidad del precio de la gasolina automotriz de 97 octanos y de 95 octanos (mezcla de 93 y 97 octanos), se ha verificado un desacople respecto del precio de la gasolina automotriz de 93 octanos, lo que ha hecho necesario evaluar el fortalecimiento del MEPCO, con el fin de que la estabilización de las gasolinas de 95 y 97 octanos sea equivalente a la otorgada a la de 93 octanos.

Mediante esta modificación el MEPCO se activará frente a fluctuaciones en el precio de cualquier gasolina o mezcla de ella que se encuentre gravada en su primera venta o importación con el impuesto específico establecido en la ley N° 18.502, independiente de su octanaje.

Adicionalmente, en este proyecto se especifica la forma en que se hará converger el componente variable del impuesto específico a cero, en un plazo de hasta 12 semanas, luego de alcanzado el límite máximo de US\$500 millones definido en la ley que creó el MEPCO. Esta convergencia se hará multiplicando el componente variable del impuesto específico por un factor equivalente al resultado de la resta entre doce y el número de semanas transcurridas desde la fecha en que se superaron los US\$500 millones, todo ello dividido por doce.

En cuanto a la estructura y contenido del proyecto, consta de un artículo único, dividido en cuatro numerales, que introducen modificaciones en la ley N° 20.765, más un artículo transitorio que precisa la fecha de entrada en vigencia de las modificaciones propuestas en el artículo permanente.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al comenzar la discusión, el **Ministro de Hacienda, señor Alberto Arenas**, efectuó una exposición sobre el proyecto de ley, en formato power point, del siguiente tenor:

1. Antecedentes. Ley N° 20.765 que creó el MEPCO.

2. Contenido Proyecto de Ley que Extiende el MEPCO.

Contenido de la Ley N° 20.765

- La Ley N° 20.765 creó el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO), que busca estabilizar los precios mediante incrementos o rebajas del Impuesto Específico de los Combustibles (IEC).

- Este mecanismo entrega cobertura a las gasolinas automotrices, al petróleo diésel, al gas licuado de petróleo y el gas natural comprimido, estos dos últimos de uso vehicular.

- Las principales características del sistema son:

➤ Contempla una banda de referencia para los precios definidos en pesos por metro cúbico y un ancho de +/-5%.

➤ Para el cálculo de los precios de referencia considera un rango entre 4 y 104 semanas, capturando, así, de mejor manera, los movimientos tendenciales de los precios.

➤ Incluye un mecanismo adicional que permite estabilizar los precios dentro de la banda, evitando que existan fuertes fluctuaciones de precios al interior de la misma. Este mecanismo adicional hace que las alzas o caídas de los precios no superen los +/- 0,12 UTM por m³.

- Al igual que los mecanismos de estabilización aplicados anteriormente en nuestro país, el MEPCO considera un combustible de cada tipo como referencia sobre el cual se determina el componente variable del IEC para cada uno.

- En el caso de las gasolinas, por existir distintos octanajes vendidos en el país, se utiliza como referencia para el cálculo del componente variable, aquella que representa el mayor volumen de primera venta e importación en el año calendario anterior.

- En el 2013 ésta correspondió a la gasolina de 93 octanos, que representó más de 50% de las ventas, de acuerdo con información de la SEC (Superintendencia de Electricidad y Combustibles).

Proyecto de Ley que Extiende el MEPCO

- El objetivo de la presente iniciativa legal es extender el MEPCO a fin de que este opere de manera específica para las gasolinas de 93 y 97 octanos.

- Esto implica que cada una de estas gasolinas tendrá una banda propia, y cuando se encuentren dentro de la banda, sus precios no podrán variar más de UTM 0,12 por metro cúbico en una semana.

- La gasolina de 95 es una mezcla de las gasolinas de 93 y 97 octanos. Por lo mismo, al estabilizar estas dos últimas, el mecanismo también logrará estabilizar de manera efectiva a la gasolina de 95 octanos.

- Finalmente, en este proyecto se especifica la forma en que se hará efectiva la cláusula de salida del MEPCO.

➤ Una vez alcanzado el límite de US\$500 millones de diferencia entre la recaudación del Impuesto Específico a los Combustibles y lo que se hubiese recaudado sin el MEPCO, se hará converger el componente variable del IEC a cero.

➤ El proyecto de ley establece de manera explícita que esta convergencia se hará de manera lineal.

➤ Si antes de transcurridas doce semanas se acumula una diferencia en recaudación adicional de US\$100 millones, el mecanismo deja de operar.

- El impacto fiscal máximo de este proyecto de ley, tal como lo explicita la ley, ascendería al equivalente en pesos de US\$600 millones.

- Si los precios de los combustibles se comportan de manera similar a como se dio en el período febrero 2011 a agosto 2014, el MEPCO extendido habría tenido un costo fiscal aproximado a US\$295 millones. Por lo mismo, si a futuro se dieran fluctuaciones de precios internacionales similares el mecanismo podría operar en torno a 7 años.

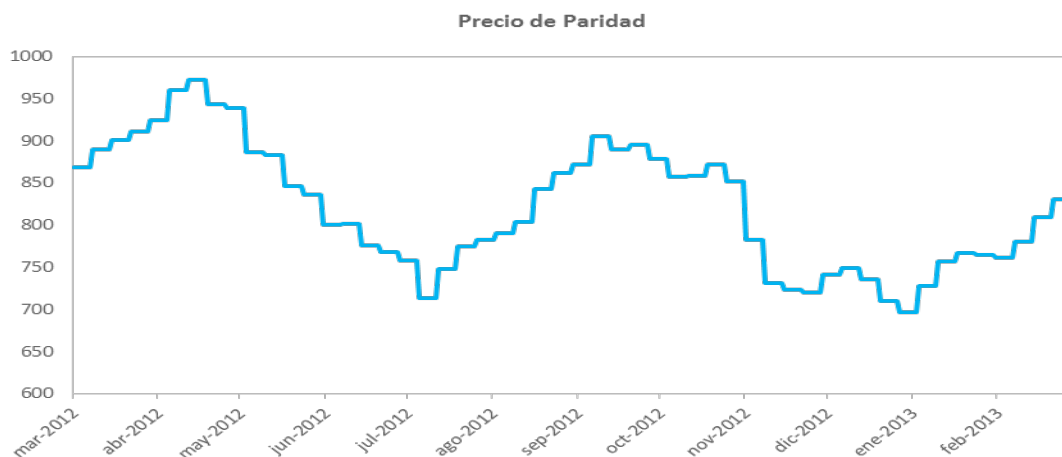
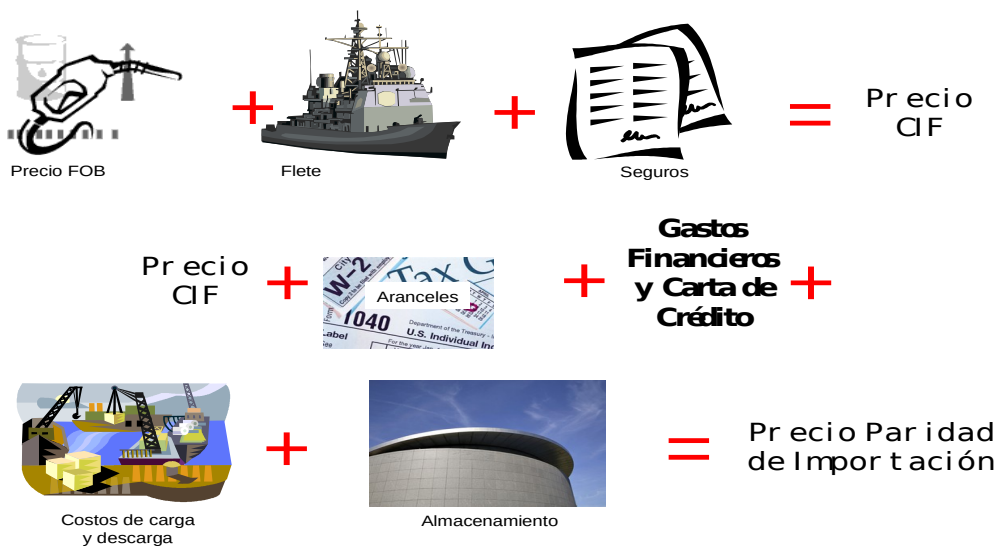
Respecto de las bajas en los precios internacionales del petróleo que se han registrado las últimas semanas,

expresó que deben esperar un tiempo más para comprobar si se trata de cambios estructurales de los mismos, porque de ser así, el Ejecutivo cuenta actualmente con las facultades para modificar la banda de precios del mecanismo, ajustándola a la nueva realidad de precios internacionales.

A continuación, la Comisión escuchó a la **economista, señora Michele Labbé**, quien efectuó una exposición, en formato power point, del siguiente tenor:

1. Funcionamiento del MEPCO

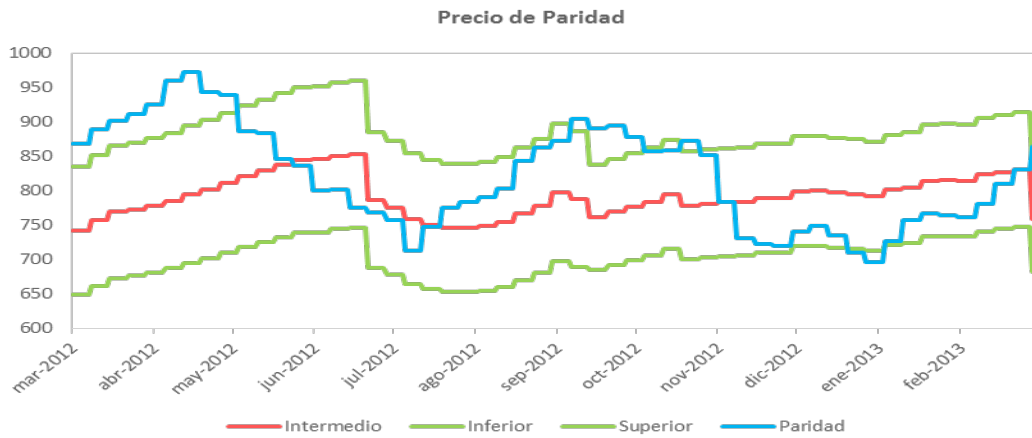
Precio Paridad de Importación



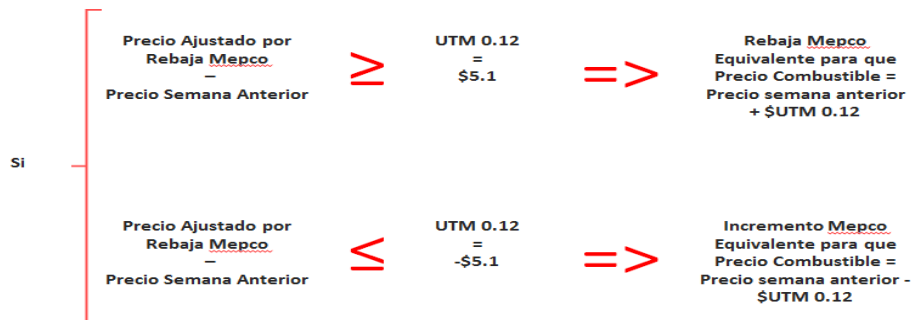
Precio de Referencia del Combustible



Precio de Referencia



Variación Final de Precios



Agregó que las personas toman decisiones equivocadas cuando el precio no trasmite la señal correcta, como ocurre actualmente con los precios para los combustibles.

Además, planteó que los sistemas propuestos en los últimos años buscan disminuir la volatilidad de los precios pero no mantenerlos, y los consumidores parecieran entender que lo que ofrecen estos sistemas es que sus ingresos disponibles no caen, lo que evidentemente no ocurre. En ese sentido, estimó que al no cumplirse las

expectativas de los consumidores, los sistemas de estabilización no generan ningún beneficio adicional.

2. El Nuevo Proyecto de Ley

Objetivo

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE EXTIENDE LA COBERTURA DEL MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES CREADO POR LA LEY N° 20.765.

Santiago, 20 de Octubre de 2014

MENSAJE N° 658-362/

Extracto

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que extiende la cobertura del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, creado por la Ley N° 20.765.

Mediante el presente proyecto se propone fortalecer el mecanismo de estabilización, actualmente en vigencia, haciendo que éste se active para fluctuaciones en el precio de cualquier gasolina o mezcla de ella que se encuentre gravada en su primera venta o importación con el impuesto específico establecido en la ley N° 18.502, independiente de su octanaje.

Ley MEPCO

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Legislación chilena



Tipo Norma	:Ley 20765
Fecha Publicación	:09-07-2014
Fecha Promulgación	:04-07-2014
Organismo	:MINISTERIO DE HACIENDA
Título	:CREA MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES QUE INDICA
Tipo Versión	:Unica De : 09-07-2014
Inicio Vigencia	:09-07-2014
Id Norma	:1064172
URL	: http://www.leychile.cl/N?i=1064172&f=2014-07-09&p=

"Artículo 1°.- Establécese un mecanismo de estabilización de los precios de venta internos de la gasolina automotriz, del petróleo diésel, del gas natural comprimido y del gas licuado de petróleo, ambos, estos últimos, de consumo vehicular.

Dicho mecanismo operará a través de incrementos y rebajas a los impuestos específicos a los combustibles establecidos en la ley N° 18.502, los que se modificarán sumando o restando, a los montos establecidos en esa ley, denominados componentes base, un componente variable determinado para cada uno de los combustibles señalados en el inciso anterior, de conformidad a las normas establecidas en esta ley. La determinación del componente variable se hará por decreto emitido por el Ministerio de Hacienda y dictado bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República", previo informe de la Comisión Nacional de Energía al que se refiere el inciso primero del artículo siguiente.

Reglamento MEPCO

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Legislación chilena



Tipo Norma	:Decreto 1119
Fecha Publicación	:01-08-2014
Fecha Promulgación	:14-07-2014
Organismo	:MINISTERIO DE HACIENDA
Título	:APRUEBA REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES, CREADO POR LA LEY N° 20.765
Tipo Versión	:Unica De : 01-08-2014
Inicio Vigencia	:01-08-2014
Id Norma	:1064960
URL	: http://www.leychile.cl/N?i=1064960&f=2014-08-01&p=

TÍTULO I

"De los combustibles a los que se aplica este Reglamento"

Artículo 1°.- Las disposiciones de la ley N° 20.765 que crea un Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles, en adelante "la ley", y del presente reglamento, se aplicarán a las categorías de combustibles señaladas en el artículo 1° de la precitada ley. Dichas categorías comprenderán los siguientes combustibles:

- a) Gasolina automotriz.
Esta categoría comprende toda gasolina que se utilice en vehículos motorizados terrestres que transiten por calles, caminos y vías públicas en general.
- b) ~~Petróleo diésel.~~
Esta categoría comprende el ~~petróleo diésel~~ en todos sus grados.
- c) Gas licuado de petróleo de consumo vehicular.
Esta categoría comprende el gas licuado en todos sus grados que se utilice en vehículos motorizados terrestres que transiten por calles, caminos y vías públicas en general.

TÍTULO III

"Del cálculo de los impuestos o créditos fiscales específicos que constituyen el componente variable de los Impuestos Específicos a los Combustibles establecidos en la ley N°18.502"

Artículo 8°.- De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la ley, al componente base señalado en el artículo precedente se sumará o restará un componente variable, consistente en un mecanismo integrado por impuestos o créditos fiscales específicos de tasa variable que incrementarán o rebajarán el componente base, y por ende el Impuesto Específico a los Combustibles a aplicar, conforme a lo señalado en los siguientes numerales:

- 7) Para el caso de la gasolina automotriz, se considerará aquella que presente el mayor volumen de primera venta e importación en el año calendario anterior, de acuerdo a la información entregada por la Comisión.

Sostuvo que, en su opinión, para aplicar el MEPCO a las gasolinas de 95 y 97 octanos no es necesaria una ley, porque la definición de que gasolina o gasolinas entran en el mecanismo del MEPCO está entregada al reglamento de la ley y no a la ley misma.

3. Acerca del Mecanismo de Estabilización

Razón de Existencia del MEPCO

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA
DE LA REPUBLICA CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE
CREA UN MECANISMO DE
ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE
LOS COMBUSTIBLES QUE INDICA.

SANTIAGO, 10 de junio de 2014.-

MENSAJE N° 173-362/

Extracto

Esta dependencia de los mercados internacionales provoca que los consumidores de nuestro país estén expuestos a una alta volatilidad en los precios que pagan por estos productos, lo cual, a su vez, incide de manera directa en los ingresos que deben destinar al consumo de combustibles.

Un análisis racional del comportamiento de los precios de los combustibles revela que sus cambios tienen componentes transitorios y otros más permanentes. Los mecanismos de estabilización que se han implementado en el país buscan evitar que los hogares se vean enfrentados a una volatilidad excesiva de precios cuando hay cambios transitorios, los que pueden revertirse al cabo de algunos días o semanas, y les permiten ajustarse de manera gradual cuando se producen cambios más persistentes.

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA UN MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES QUE INDICA.

SANTIAGO, 10 de junio de 2014.-

MENSAJE N° 173-362/

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA UN MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES QUE INDICA.

SANTIAGO, 10 de junio de 2014.-

MENSAJE N° 173-362/

Extracto

Dadas las razones expuestas, consideramos que es necesario crear un nuevo mecanismo de estabilización de los precios de combustibles que enfrentan los hogares, preservando el actual nivel del Impuesto Específico a los Combustibles (IEC) por cuanto este es un buen instrumento de política pública por las siguientes razones:

(i) El consumo de combustibles para uso vehicular tiene externalidades que deben ser internalizadas en el precio del consumidor para evitar un nivel de consumo más allá del socialmente eficiente; de algún modo ha evolucionado hacia un "impuesto verde". Las externalidades negativas que suelen presentarse en este tipo de consumo son la contaminación ambiental, la congestión vehicular, accidentes de tránsito, etc. En esta misma línea, organizaciones internacionales como APEC, G20 y OECD se han pronunciado en contra la utilización de subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, en el marco del desarrollo de una estrategia de crecimiento verde.

Continuación...

(ii) Es un impuesto progresivo. De acuerdo a la última Encuesta de Presupuestos Familiares, las familias de los quintiles de más ingresos son aquellas familias que más gastan en consumo de gasolina.

(iii) Este impuesto constituye una fuente importante de ingresos fiscales. La recaudación del IEC de la gasolina y el diésel en el año 2013 representó cerca del 5% de la recaudación tributaria total, con US\$ 2.360 millones de dólares (cerca de un 0,9% del PIB).

(iv) En relación a un conjunto de países, Chile no presenta impuestos específicos a los combustibles elevados.

4. Composición del Precio de los Combustibles

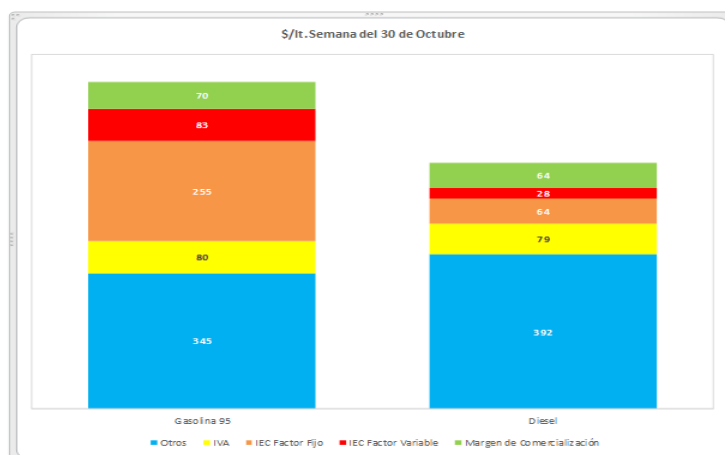
Precio al Consumidor

$$\underbrace{\text{Precio Internacional o Paridad de Importación}} + \text{Aranceles e Impuestos (IVA y Específicos)} + \text{FEPC} + \text{Márgenes Comercio} = \text{Precio al Consumidor}$$

$P_{\text{Diesel}} > P_{\text{Gasolina}}$

$P_{\text{Diesel}} < P_{\text{Gasolina}}$

$P_{\text{Diesel}} > P_{\text{Gasolina}}$



En consideración a que el impuesto específico genera una importante recaudación para el Fisco y que realmente no cumple a cabalidad el constituirse como un impuesto correctivo o “verde”, propuso que se estudie un mecanismo que rebaje en forma paulatina y permanente el impuesto específico –podrían ser 0,5 UTM anuales-, de modo que el monto de la rebaja se equipare con el monto de la recaudación derivado del crecimiento del parque automotriz nacional, y de ese modo no se afecte la recaudación derivada del mismo.

El Honorable Senador señor García-Huidobro señaló que ha sido partidario que, por un lado, se rebaje el impuesto específico a los combustibles y, por el otro, que actividades exentas de dicho impuesto específico sean gravadas en alguna medida.

Consultó por la mayor recaudación que se está verificando por aplicación del IVA sobre la venta de combustibles, y solicitó al Ejecutivo que se entregue información detallada al respecto. Asimismo, inquirió más antecedentes sobre el aumento del consumo de combustibles de los últimos años.

Respecto de la explotación del combustible conocido como gas de esquisto, lutita o *shale gas*, preguntó si incidirá en los precios futuros de los combustibles y en qué magnitud.

Con relación a la posible modificación de la banda de precios con que opera el MEPCO, manifestó que la gran duda que se genera es si la baja de los precios de las últimas semanas se considerará y constatará como permanente o no.

En cuanto a la situación de las regiones distintas de la Metropolitana, observó que en ellas el valor de los combustibles es muy superior al de la capital, y consultó de qué forma podría lograrse que exista mayor uniformidad en los precios a nivel nacional, por una cuestión de equidad.

Destacó la opinión de la expositora señora Labbé, en cuanto a que no sería necesaria una ley para poder incluir a las gasolineras

de 95 y 97 octanos en el mecanismo del MEPCO, y consultó los argumentos del Ejecutivo al respecto.

El Honorable Senador señor García hizo suya la inquietud planteada precedentemente sobre los precios de las gasolinas fuera de la capital y la necesidad de instaurar algún mecanismo que permita tener precios algo más uniformes a lo largo del país.

Asimismo, consultó la opinión del señor Ministro sobre el argumento de que no se requeriría una ley para aplicar el MEPCO a las gasolinas de 95 y 97 octanos.

Señaló que la población es tan sensible al precio de los combustibles que sería deseable que las bajas de los precios internacionales del petróleo se traspasaran lo antes posible al precio interno de los combustibles.

Consultó cuál ha sido el costo fiscal del MEPCO en los meses que lleva funcionando.

Destacó que varias veces se ha propuesto que el impuesto específico a los combustibles sea realmente pagado por las generadoras eléctricas y las empresas mineras, y no sólo por quienes utilizan vehículos. Consultó qué razones justifican que no haya prosperado la referida propuesta.

Respecto del rol de ENAP, consultó que información existe sobre los costos de refinación en relación al ámbito internacional, y si ellos son responsables –y en qué medida- de que en Chile los combustibles sean tan costosos, y por qué los privados no participan del mercado correspondiente.

El Honorable Senador señor Lagos observó que, entendiendo la importancia recaudatoria que tiene el impuesto específico para el Fisco, debiera considerarse el fuerte aumento del parque automotriz de los últimos años, en relación al aumento de la recaudación por IVA y por impuesto específico que se ha registrado, y la posibilidad que ello abre para pensar en una posible rebaja parcial del gravamen específico.

El Honorable Senador señor Zaldívar manifestó que la materia que discuten ha sido varias veces debatida en el Congreso Nacional y los parlamentarios han sido muy críticos de los sistemas que se han implementado.

Agregó que ha planteado –como lo hizo con el anterior Gobierno- que, cuando aumentan los precios de los combustibles, no debiera beneficiarse exclusivamente el Fisco, dado que, en realidad, lo que se destina a los sistemas de compensación es muy inferior a la mayor recaudación que se obtiene por el alza de los precios.

Acotó que debe aclararse si, efectivamente, se requiere una ley para poder incluir las mencionadas gasolinas de 95 y 97 octanos.

Planteó que, al aplicarse el mecanismo con las modificaciones que se encuentran en debate, debiera utilizarse como precio de referencia el que se verifica actualmente en el mercado, y no el de varias semanas atrás.

Asimismo, consultó por la viabilidad de adoptar un sistema que rebaje progresivamente el impuesto específico correlacionándolo con el aumento del consumo de combustibles, de modo que no se vea afectada la recaudación fiscal respectiva.

El **señor Ministro** indicó que nuestro país importa el 96% del petróleo que se consume en nuestra economía, por lo que se importan también las fluctuaciones de los precios internacionales, que en el caso de los combustibles es de un 100% -a diferencia de otros productos en que el traspaso de las fluctuaciones es sólo de un 10%-.

Explicó que la ley N° 20.765 le otorga al Ejecutivo la facultad para elegir a qué octanaje de gasolina aplicar el MEPCO, pero el problema es que sólo se puede aplicar a uno de los tres octanajes, por lo que, si se elige aplicar a la de 97 octanos, no se puede aplicar a la de 93 octanos, y es por eso que se ha presentado el proyecto de ley. Agregó que el Ejecutivo, por decreto o reglamento, no puede hacer una modificación que implique cambiar el componente variable de un impuesto, y es eso lo que ha obligado a presentar la iniciativa en discusión.

Respecto del detalle de la recaudación por la aplicación de IVA sobre los combustibles, señaló que es una consulta reiterada en el tiempo y que oficiará al Servicio de Impuestos Internos para que entregue dichos antecedentes, pero, advirtió, en ocasiones anteriores el referido Servicio ha entregado información agregada sobre recaudación del IVA, sin especificar respecto del rubro combustibles.

En relación a la consulta por el gas de esquisto o *shale gas*, acotó que se está generando una gran cantidad de información no definitiva al respecto, pero siempre será muy bienvenido el que aumente la oferta y la competencia en el mercado de los combustibles.

Sobre el punto de partida que se utilizará para fijar la banda de precios en que operará el MEPCO una vez que entren a regir las modificaciones que se proponen, reiteró que el mecanismo busca proteger de las alzas bruscas de precios -y recupera dicho gasto fiscal cuando se producen fuertes bajas de precios haciéndolas más moderadas-.

Sin embargo, expresó, si se tiene información confiable y sustentable para estimar que existe un nuevo parámetro o precio base para la aplicación del mecanismo, el Ejecutivo tiene la facultad, y la utilizará, para fijar una nueva banda de precios que permita traspasar al

precio de venta a consumidores la baja más estructural de los precios internacionales.

Agregó que las últimas semanas el precio de la gasolina de 93 octanos ha estado bajando las 0,12 UTM contempladas, y las de 95 y 97 octanos lo han estado haciendo en montos mayores.

En cuanto a los precios de venta fuera de Santiago, señaló que en los combustibles se replica la misma situación que en otros bienes y los precios más altos que se verifican a medida que se alejan de la Región Metropolitana, debido a costos de transporte y transacción para colocar un producto en destino.

En relación a ENAP y los costos de refinación, señaló que el combustible se importa y el costo de refinación también viene fijado desde el exterior. Acotó que existen empresas privadas que importan directamente combustibles y los costos de refinación internacionales son muy similares a los de la empresa estatal.

Respecto de la solicitud de información detallada de lo que ha ocurrido con el MEPCO en las semanas que lleva funcionando, manifestó que la pueden hacer llegar a los integrantes de la Comisión. Sobre una evaluación del mecanismo y la posibilidad de hacer cambios que afecten permanentemente al impuesto específico, expresó que se requiere un tiempo más prolongado para evaluar el MEPCO.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, acotó que deben ser cuidadosos con una modificación del impuesto específico porque no se debe olvidar que este año se terminará con un déficit fiscal equivalente a 1,8 puntos del PIB y existe el compromiso de llegar al final del Gobierno con un balance estructural igual a cero.

Observó que en el impuesto específico a los combustibles existen materias recurrentes que se consultan y debaten: a) la cobertura y el distinto trato según el combustible y el tipo de consumidor, y b) si se podría pensar, dentro del sistema tributario y las finanzas públicas, en un sólo impuesto que sea constante en su recaudación, como se propone para el específico a los combustibles, y cómo se concilia eso con el gasto fiscal y la posibilidad de aumentarlo.

El **Honorable Senador señor Lagos** expresó que, si efectivamente la recaudación del impuesto específico ha aumentado un 20% en cuatro años, se podría pensar en una morigeración de su nivel.

La **economista, señora Labbé**, planteó que las nuevas tecnologías de explotación a las que se hace referencia cuando se habla de *shale gas* y *shale oil*, han provocado un cambio estructural en los precios y que existan proyecciones de precio de barril de petróleo de US\$75, cuando hace unos años las mismas proyecciones llegaban a US\$200 por barril.

Respecto de los precios de los combustibles en Chile y si estos son o no altos, sostuvo que los mismos no tienen nada que ver con si ENAP es eficiente o ineficiente en su refinación, dado que efectivamente se aplica un precio de paridad de importación. Pero sí es cierto, señaló, que la calidad y el precio de las gasolinas que usamos es cara en relación al precio y calidad respecto del resto del mundo, debido a que es comparable con la que se usa en California, en atención a que, por los niveles de contaminación de Santiago se ha exigido gasolina con bajos niveles de ciertos contaminantes. Lo anterior, explica que no podemos importar gasolina desde Brasil y Argentina, que no cuentan con los mismos estándares de refinación.

En cuanto a los impuestos aplicados sobre los combustibles, manifestó que ellos representan el 44% del precio final de las gasolinas –y hoy con la aplicación del MEPCO se encuentran sobre el 50%-.

Agregó que en comparación a países de la OCDE se debe considerar que Chile es el sexto más barato en cuanto a precio de la gasolina, pero, a su vez, es el segundo país más pobre.

En cuanto a la posible regresividad del impuesto específico, señaló que es cierto que el impuesto afecta más a las personas que tienen más ingresos, pero en términos de medir el gasto en gasolina respecto del gasto total, se ve que la correlación es mucho menor para las personas de altos ingresos respecto de personas pertenecientes a la clase media, que se ve afectada mucho más directamente.

Acotó que el IVA se aplica sobre el precio del combustible sin considerar el impuesto específico. Agregó que el crecimiento de la recaudación de IVA por venta de combustibles se explica por el aumento del precio del barril desde US\$20 a US\$80 y el aumento del parque automotor y el consiguiente mayor consumo.

Por último, expresó que las variaciones internacionales de precios normalmente oscilan entre 0 y 15 pesos, y muy excepcionalmente superan los 30 pesos, por lo que si se verifica algún alza extraordinaria, que no es de habitual ocurrencia, se puede pensar en alguna solución específica para el caso particular y no para las variaciones normales que se derivan de oferta y demanda.

El Honorable Senador señor García-Huidobro manifestó que las grandes variaciones de precios se verifican también en lugares cercanos a Santiago, como en Rancagua, y consultó al señor Ministro qué piensa acerca de la posibilidad de utilizar los fondos destinados por la ley N° 20.696, como apoyo a regiones en compensación de los subsidios otorgados al Transantiago, para permitir que los precios de los combustibles se asemejen a los de la capital.

El Honorable Senador señor Zaldívar manifestó que el rendimiento del impuesto específico supera lo que se emplea en compensaciones como las del anterior Sipco.

Manifestó que si el cambio de los precios es estructural deben revisar en un breve plazo el mecanismo para fijar una banda de precios que refleje esa nueva realidad, por lo que recibe con agrado la disposición del señor Ministro a efectuar dicha revisión.

Agregó que a fines de este año o inicio de 2015 debieran revisar el mecanismo de estabilización y el impuesto específico en relación a quiénes lo pagan.

El **Honorable Senador señor García** reiteró su consulta acerca de la razón de que el impuesto específico no se aplique a generadoras eléctricas y a las empresas mineras, lo que permitiría bajar la carga impositiva sin afectar el nivel de recaudación.

El **señor Ministro**, respondiendo la consulta por los fondos de la ley N° 20.696, expresó que la misma establece explícitamente que los usos de los fondos deben destinarse a inversión.

Respecto de los precios internacionales, consignó que si se verifican cambios estructurales con características de permanencia –al menos tres meses- revisarán la banda de precios en las que opera el MEPCO.

Reiteró que la cobertura del impuesto específico es una dimensión muy discutida y con múltiples variables que no ha sido abordada en este momento, y agregó que deben tenerse en cuenta, cuando se piensa en la cobertura y el monto del impuesto, los ingresos fiscales totales, el crecimiento total del gasto y los dos años que se estiman -2014 y 2015- con déficit fiscal.

Puesto en votación en general el proyecto de ley, el **Honorable Senador señor García-Huidobro** fundamentó su voto favorable en que fue uno de los firmantes del proyecto de acuerdo que solicitaba el envío de la iniciativa legal que discuten (Boletín S 1.705-12) y que el Ejecutivo se ha comprometido a evaluar el mecanismo y cambiar la banda de precios si es que la variación de los precios de importación se confirman como estructurales.

El **Honorable Senador señor García** señaló que, no obstante haber firmado el referido proyecto de acuerdo que pedía incluir las gasolinas de 95 y 97 octanos dentro del MEPCO, se abstendrá en la votación, y lo hace en razón de que le causó gran sorpresa el que el mecanismo se aplicara sólo a la gasolina de 93 octanos. Además, indicó que, con la información proporcionada y la premura que se arguyó, no se percató que las bajas significativas de precios –como las actuales- no se traspasarían a los usuarios bajo la vigencia del MEPCO.

El **Honorable Senador señor Montes** manifestó que votaría a favor por tratarse de una propuesta del Gobierno y por la voluntad expresada de revisar el sistema. Expresó que no lo convencen los mecanismos de estabilización y por ello comparte que debe reestudiarse lo implementado buscando otras opciones.

El **Honorable Senador señor Zaldívar** fundamentó su voto favorable basado en el compromiso asumido por el Ejecutivo, de que se revisará la banda de precios en que se aplica el mecanismo si se verifica un cambio estructural en los precios internacionales.

El **Honorable Senador señor Lagos** fundamentó su voto a favor porque fue de los que pedía que se incluyera las gasolinas de 95 y 97 en el mecanismo. No obstante, compartió lo expresado respecto de que no fue grato enfrentar a la ciudadanía por la insatisfacción que ha producido la operación del MEPCO. Agregó que falta explicar con mayor énfasis que los precios subirán de todas formas pero menos bruscamente, y lo mismo ocurrirá con las bajas de los precios.

Además, manifestó sentir que no se está haciendo todo lo necesario y adecuado para incorporar al pago del impuesto específico a sectores que hoy no lo hacen.

Sometido a votación en general el proyecto de ley, fue aprobado con los votos a favor de los Honorables Senadores señores García-Huidobro, Lagos, Montes y Zaldívar y la abstención del Honorable Senador señor García.

El Ejecutivo hizo presente a la Comisión que, la Sala del Senado, en sesión de 22 de octubre del presente año, solicitó al Ejecutivo que cambiara la urgencia calificada de discusión inmediata por urgencia calificada de suma, en el entendido que el presente proyecto de ley sería discutido y despachado en la sesión de hoy por la Comisión y puesto en la tabla de la Sala del Senado en la sesión correspondiente al mismo día 4 de noviembre.

- - -

FINANCIAMIENTO

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de 20 de octubre de 2014, señala, de manera textual, lo siguiente:

“1. El presente proyecto de ley tiene como objetivo asegurar que el mecanismo de estabilización establecido en la ley N° 20.765, sea calculado para todas las gasolinas automotrices que se encuentren gravadas en su primera venta o importación con el impuesto específico establecido en la ley N° 18.502.

2. Asimismo, el proyecto precisa la forma en que convergerá el impuesto específico variable cuando la menor recaudación, resultante de la operación del MEPCO, totalice US\$ 500 millones, señalando la forma en que continuará operando dicho mecanismo de estabilización una vez alcanzado el monto antes señalado.

3. Finalmente, y dado lo anterior, el presente proyecto de ley no afecta el impacto fiscal máximo que ya fuera señalado en el Informe Financiero de la Ley N° 20.765, toda vez que las modificaciones contempladas en él no cambian el impacto máximo que podría registrar el MEPCO.

Sin perjuicio de lo anterior, y tal como se informó al momento de la tramitación de la ley N° 20.765, de verificarse una evolución de precios semejante a la observada en el período de los años 2011 al 2014, el impacto del presente proyecto de ley en ese período hubiera ascendido a US\$11,3 millones por sobre lo informado en el Informe Financiero N°54 (11/06/2014) que acompañó al trámite de dicha ley, de acuerdo a los cálculos realizados por la Subsecretaría de Hacienda, los que esta Dirección comparte.”.

En el referido informe financiero N° 54 se indicó que el MEPCO consistía en la fijación de una banda en torno a la cual oscilarán los precios de los combustibles de +/- 5% de un valor de referencia o de paridad central; la ampliación del número de semanas que pueden entrar en el cálculo de los precios relevantes; el establecimiento de un mecanismo de estabilización adicional, el cual permitirá suavizar fluctuaciones de precios al interior de la banda y, finalmente, la incorporación de una cláusula que garantiza que el impacto fiscal de este mecanismo, dada por la menor recaudación acumulada en el tiempo, no superará los US\$600 millones.

En consecuencia, el referido informe explicaba que el impacto fiscal máximo de este proyecto de ley (actual ley N° 20.765) ascendería al equivalente en pesos de US\$600 millones. El mismo informe sostenía que si la evolución del precio de los combustibles presentara un comportamiento similar al observado en los años 2011 al 2013, el impacto fiscal acumulado habría ascendido a los US\$284 millones.

Finalmente, expresaba que los efectos de aplicar el mecanismo antes descrito se incorporarán en el proyecto de ley de presupuestos para el año 2015.

Se deja constancia del precedente Informe Financiero en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación en general de la iniciativa legal en trámite, en los mismos términos en que fue

despachado por la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.765, que crea un nuevo Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles que Indica:

1) Agrégase en el inciso primero del artículo 1°, a continuación del punto aparte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente oración: “Para los efectos de esta ley, tratándose de la gasolina automotriz, la expresión “combustible” o “combustibles” se entenderá referida a cada una de las gasolinas, independientemente de su octanaje, que se encuentren gravadas en su primera venta o importación con el impuesto específico establecido en la ley N° 18.502.”.

2) Intercálase en el artículo 2° el siguiente inciso octavo, nuevo, pasando el actual inciso octavo a ser noveno y así sucesivamente:

“En el caso de las gasolinas automotrices, el precio de paridad a que se refiere el inciso anterior deberá determinarse para aquellas que tengan un precio representativo de un mercado internacional relevante. La determinación de la existencia de un precio representativo en un mercado internacional relevante será realizada por la Comisión Nacional de Energía con consulta a los productores e importadores nacionales.”.

3) Modifícase el artículo 3° en el siguiente sentido:

a) Intercálase en su inciso primero, entre la expresión “refiere” y la palabra “esta” la siguiente frase “el inciso primero del artículo 1° de”.

b) Agrégase en el número 1 del inciso primero, a continuación del primer punto seguido, la siguiente frase: “Tratándose de la gasolina automotriz, dicho precio base se determinará para aquellas a que se refiere el inciso octavo del artículo 2°.”.

c) Agrégase en el inciso primero el siguiente numeral 8:

“8. Tratándose de mezclas de gasolina automotriz, el componente variable del impuesto específico será el resultado de un promedio ponderado de los componentes variables de cada una de las gasolinas que componen la mezcla, utilizando como ponderadores las proporciones que cada una de ellas represente en dicha mezcla.”.

d) Agrégase en su inciso tercero, a continuación del primer punto seguido, la siguiente oración: “Para el cálculo de la base imponible del impuesto al valor agregado, en el caso de mezclas de gasolina automotriz, se estará a lo dispuesto en el número 8 del inciso primero del

presente artículo. El resultado de esta operación será la cantidad a deducir para los efectos de la determinación del impuesto referido.”.

4) Modifícase el artículo 4° en el siguiente sentido:

a) Agrégase, a continuación de la palabra “cero”, la siguiente expresión: “, en un plazo de hasta doce semanas. Esta convergencia se materializará multiplicando el componente variable del impuesto específico por un factor equivalente al resultado de la resta entre doce y el número de semanas transcurridas desde la fecha en que se haya estimado que se produjo la superación de los US\$500 millones precitados, todo ello dividido por doce.”.

b) Reemplázase la expresión “a un ritmo tal que en un lapso de doce semanas no se acumule una diferencia adicional mayor al equivalente en pesos a US\$ 100 millones, sobre la base del tipo de cambio vigente a dicha fecha.”, por la siguiente: “Con todo, si en dicho lapso se estima una diferencia adicional mayor al equivalente en pesos a US\$ 100 millones, sobre la base del tipo de cambio vigente a esa fecha, el mecanismo finalizará su funcionamiento la semana en la que se haya acumulado dicha suma.”.

c) Sustitúyese la expresión “Dicha estimación” por “La estimación que origine la convergencia”.

Artículo transitorio.- Las modificaciones introducidas por esta ley entrarán en vigencia el jueves siguiente a aquel en que se haya publicado en el Diario Oficial el decreto modificadorio del reglamento de la ley N° 20.765.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 4 de noviembre de 2014, con asistencia de los Honorables Senadores señores Ricardo Lagos Weber (Presidente), Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, José García Ruminot, Carlos Montes Cisternas y Andrés Zaldívar Larraín.

Sala de la Comisión, a 4 de noviembre de 2014.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE EXTIENDE LA COBERTURA DEL MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES CREADO POR LA LEY N° 20.765 (Boletín N° 9.668-05)

I. OBJETIVO(S) DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: fortalecer el mecanismo de estabilización de precios de los combustibles haciendo que éste se active para fluctuaciones en el precio de cualquier gasolina o mezcla de ella que se encuentre gravada en su primera venta o importación con el impuesto específico establecido en la ley N° 18.502, independiente de su octanaje.

II. ACUERDOS: aprobado en general por mayoría de votos, cuatro a favor y una abstención (4x1).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo permanente y un artículo transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en sesión de 22 de octubre de 2014, fue aprobado en general con 72 votos a favor, 30 en contra y 9 abstenciones.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 22 de octubre de 2014.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe de la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- La ley N° 20.765, que crea un nuevo mecanismo de estabilización de precios de los combustibles que indica.

- La ley N° 18.502, que establece impuestos a combustibles que señala.

Valparaíso, a 4 de noviembre de 2014.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión