



Novedades

16/12/2011

Economía

Reforma Tributaria al impuesto específico a los combustibles.

¿Es posible aprovechar sus ventajas como un impuesto ambiental?

13/12/2011

Economía

Desafíos del Instrumental Económico en la Gestión Ambiental.

Un análisis al impuesto específico a los combustibles

06/12/2011

Política

El sistema binominal y la crisis de legitimidad de la política

02/12/2011

Política Sectorial

Chile y el futuro de su campo: "Visualizando el horizonte con una cuota de optimismo"

30/11/2011

Economía

Problemas en la Educación Superior

22/11/2011

Economía

Premisas Económicas de un Chile Posible

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Reforma Tributaria al impuesto específico a los combustibles.

¿Es posible aprovechar sus ventajas como un impuesto ambiental?

Diego Vivanco Vargas (1)

I. Introducción

Al analizar la situación actual del impuesto específico a los combustibles, se observan diversas problemáticas en términos de sustentabilidad. Las distintas tasas del tributo gravan de manera inversa o no consideran correctamente la contaminación generada, lo que implica un mayor consumo de combustibles ambientalmente más dañinos.

Del mismo modo, su implementación ha presentado justificaciones difusas, generando una subutilización de su capacidad ambiental y discrecionalidad en el actuar de los hacedores de política pública. Diversos sectores políticos han planteado la reducción o derogación del impuesto específico a los combustibles debido a un "supuesto" efecto regresivo sobre los grupos socioeconómicos más vulnerables, no obstante, dicha aseveración refleja una postura profundamente ideológica, más que una comprensión económica de los efectos del tributo.

En ese sentido, se propone una reforma tributaria al gravamen que permita aprovechar sus ventajas como un impuesto verde, entendiendo que el uso del instrumental económico en la gestión ambiental puede ser clave para la consecución de un verdadero desarrollo sustentable.

II. Descripción de la Problemática

En Chile, el impuesto específico a los combustibles se estableció en 1986 no con el objetivo de reducir externalidades negativas sino que con el fin de financiar la recuperación del país tras el terremoto de 1985. Posteriormente, se establecía como un impuesto de cobro por uso de la infraestructura vial que contribuía a financiar su desarrollo y mantención con el paso del tiempo. Utilizar hoy dicho argumento no se justifica, ya que la mayor parte de las carreteras en Chile están concesionadas, y por tanto, los consumidores financian su mantenimiento y uso diario.

Ahora bien, el debate en torno a su efectividad como herramienta antiinflacionaria, permite evidenciar serias descoordinaciones con el Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPCO). Actualmente, ambas herramientas parecieran apuntar a evitar y no suavizar (lo que es un error) las oscilaciones de corto plazo del precio internacional del petróleo, lo que resulta altamente ineficiente en términos de política económica.

Por una parte, la aparición de brotes inflacionarios producto de alzas en el precio internacional del petróleo entregan un limitado margen de acción a países importadores como Chile. En ese sentido, reducciones del impuesto específico solo generarían disminuciones de corto plazo en el precio de los combustibles, ya que su margen de acción decrecería progresivamente con la disminución del impuesto. A su vez, las recientes modificaciones al Fondo (debido principalmente a las enormes pérdidas sufridas pos ENAP post crisis financiera) no hace sino dudar sobre la eficacia del nuevo mecanismo.

¿Por qué se justifica entonces? En la actualidad, una de las finalidades de este tributo es su eficacia en la recaudación de entradas fiscales. En efecto, según las estimaciones de la ley de Presupuestos de 2011, llegaría a representar el 4,9% del los ingresos tributarios totales del presente año, solamente superado por el IVA y el impuesto a la renta, convirtiéndose en un eje central del sistema tributario.

Sin embargo, ¿Podemos considerar el impuesto específico a los combustibles como un impuesto ambiental? La evidencia parece indicar que no. Actualmente las tasas son parejas para los distintos tipos de combustibles con y sin plomo, lo que se contradice directamente con la búsqueda de lograr menores niveles de contaminación e internalizar los costos provenientes del consumo. Además, analizando el diferencial tributario entre el diesel y la gasolina automotriz, su justificación como un impuesto ambiental resulta altamente compleja. El petróleo diesel aporta cantidades muy superiores de gases de efecto invernadero a la atmósfera por litro que la gasolina automotriz (2).

Además, la composición de gases contaminantes difiere significativamente entre un combustible y otro. Un automóvil con motor diesel emite entre 0,6 y 0,8 gramos de óxido de nitrógeno por kilómetro y entre 0,04 y 0,09 gramos de material particulado por kilómetro, mientras que un automóvil con motor bencinero emite alrededor de 0,1 gramos de óxido de nitrógeno por kilómetro y no emite material particulado. Esto implica que un 20% de las emisiones de motores diesel equivalen al 80% de las de motores a gasolinas, lo que incide directamente en la magnitud de las externalidades vinculadas al uso de automóviles. Del mismo modo, las emisiones de motores diesel tienen desventajas ambientales importantes desde el punto de vista de la calidad del aire urbano (Crawford y Smith, 1995). Incluso bajo los nuevos estándares más exigentes de material particulado establecidos en Europa, hay evidencia de efectos negativos en el cambio climático (Jacobson, 2002) y en la mortalidad de la población urbana (Mazzi y Dowlatabadi, 2007).

III. Discusión en torno a la regresividad del impuesto a los combustibles

A pesar del diferencial contaminante, las autoridades han subido ostensiblemente el impuesto específico a la gasolina, manteniendo inalterado el impuesto específico al diesel. Esto, bajo un enfoque económico, continúa produciendo controversia debido principalmente a la elasticidad de la demanda del mercado relevante. El mercado de los combustibles es relativamente inelástico a variaciones en el nivel de precios y/o tributos, lo que conduciría a aumentos proporcionales en todos los mercados de combustibles y no al aumento de un mercado en particular. Finalmente, las decisiones de consumo tienden al combustible más contaminante, aumentando el deterioro progresivo en la calidad medioambiental.

Las razones de ese fenómeno se han centralizado en la implementación de políticas que benefician a los sectores más desfavorecidos del país, lo que se acrecienta aún más bajo condiciones económicas volátiles. El problema de esa justificación recae en que solamente un tercio de los hogares en Chile tiene automóvil, y estos se concentran fuertemente en los hogares de los dos quintiles más acomodados. Más aún,

investigaciones recientes estiman el impacto distributivo del impuesto a los combustibles y los resultados muestran en forma robusta que su incidencia es progresiva respecto al ingreso y gastos de los hogares. A partir de ello, no sería posible afirmar que una reducción del tributo beneficiaría en mayor proporción a la clase media, o al menos a los deciles que están alrededor de la media o la mediana de la distribución (Agostini y Jimenez, 2008).

A su vez, se ha demostrado la oportunidad de gravar mayormente al diesel, ya que las elasticidades revelan que la demanda de automóviles con motor diesel es bastante sensible al precio del vehículo y al diferencial de impuestos entre la gasolina y el diesel. Ello permitiría implementar una política tributaria consistente en igualar las tasas de impuestos a la gasolina y al diesel, junto con la introducción de un impuesto a los automóviles con motor diesel que tendría efectos significativos en la reducción de externalidades y en las emisiones de óxido de nitrógeno y material particulado (Agostini, 2010).

Por otra parte, la evidencia disponible sugiere que el impuesto específico que se cobra a las gasolinas es razonable. Para una muestra de 36 países el impuesto específico alcanza un promedio simple de 302 pesos, es decir casi el doble del impuesto nacional actual. Este dato está influido por el hecho que la muestra incluye muchos países de alto ingreso per cápita. Con todo el impuesto específico en Chile es inferior al observado en varios países de similar o levemente superior ingreso per cápita. En esa muestra de países el diesel tiene un impuesto que, en promedio, es un 28 por ciento más bajo que el de las bencinas. En Chile, en cambio, es un 66 por ciento más bajo (Beyer 2008)

Del mismo modo, un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional para el caso de Chile, ha señalado la necesidad de corregir las tasas actuales, en particular el impuesto al diesel, que debería alcanzar los \$251 por litro consumido, cifra muy superior a los \$58 que presenta en la actualidad (3) (Parry y Strand, 2011).

Bajo ese marco, el diferencial tributario a favor del diesel ha producido los siguientes efectos:

- Un aumento relativo en el consumo de diesel con respecto al de gasolina en todos los usos en que ambos combustibles son sustitutos.
- Un incentivo a la compra de autos con motor diesel en relación con los automóviles que usan gasolina.

Si se diseñara efectivamente el impuesto específico como un impuesto ambiental, se debería lograr que los consumidores incorporaran los costos externos en su demanda por automóviles, incluido el tipo de combustible. De esta manera, el instrumento debería actuar como medida preventiva, destinada a reducir externalidades asociadas al consumo, e influir en el comportamiento de los agentes para lograr los objetivos ambientales establecidos por la autoridad.

Entonces, y considerando la evidencia empírica y literatura relacionada que justifica la aplicación del impuesto específico a los combustibles, se hace fundamental una reforma dirigida a la tributación a los combustibles que cumpla los siguientes criterios:

1. Tasa de impuestos diferenciada según el grado de emisión de partículas contaminantes.
2. Mantener la recaudación tributaria a niveles estables como porcentaje del PIB
3. Integrar el impuesto específico dentro de una reforma tributaria ambiental similar a la establecida con cierto éxito en los países de la OCDE

IV. Importancia de abordar la problemática desde un enfoque de sustentabilidad

Razones Ambientales

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) ha señalado que la temperatura de la tierra subirá entre 1,4% y 5,8% grados hacia fines de siglo. Para que este rango de proyección se mantenga y no aumente, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) deben reducirse en un 85% de aquí a 2050. No obstante, dicho objetivo parece más bien utópico, considerando que las emisiones han aumentado en un 70% entre 1970 y 2004, siendo el 13,1% de ellas generadas por el transporte en sus distintas formas.

Adicionalmente, según la (CEPAL), el transporte es responsable del 25% de las emisiones totales de CO₂ en el mundo, y su contribución continua aumentando peligrosamente. Más aún, existen diferencias significativas en la tasa de crecimiento de las emisiones de la industria en las naciones desarrolladas relativo a los países en vías en desarrollo (4), síntoma de una inadecuada gestión de las autoridades en materia ambiental, sumado a una implementación ineficiente de los instrumentos económicos existentes.

En materia de Cambio Climático, Chile suscribió en Copenhague el compromiso de reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020. Esto implica que el país enfrentará costos significativos de no implementar herramientas que reduzcan las emisiones de forma significativa. En ese contexto, el Consejo de Innovación junto al Banco Mundial, señalaron que los ahorros de emisiones que tendrían un costo muy bajo o incluso cero en términos de crecimiento, se encuentran justamente en el sector de transportes, tanto de carga como de pasajeros.

Razones Sociales

Los niveles de contaminación producidos por los automóviles es un tema de suma importancia, especialmente al considerar su efecto en la salud de los habitantes del país. Reflejo de ello es el número de atenciones por problemas respiratorios en servicios de urgencia en la Región Metropolitana. Según la Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA), la combustión de los vehículos en Santiago incrementa los niveles de mortalidad entre un 4 y un 11% dependiendo la época del año. Una de las combinaciones de contaminantes más peligrosas es el dióxido de nitrógeno (*NO₂*) y dióxido de carbono (*CO₂*), siendo este último generado en un 87,3 por vehículos livianos que circulan en la región Metropolitana.

No obstante, las secuelas del exceso de vehículos en las calles no se limitan a la contaminación atmosférica. En los últimos 15 años el número de autos se ha triplicado, lo que ha elevado el número de accidentes cada año. Más aún, las ciudades sufren cada vez más los efectos psicológicos de la congestión vehicular y contaminación acústica, en desmedro de entornos naturales cada vez menos visibles.

Razones Económicas

Además de significar una recaudación significativa de los ingresos tributarios totales, el impuesto específico a los combustibles tiene una justificación económica que no se puede olvidar en el debate respecto de su eliminación o reducción. A pesar su subutilización en términos ambientales, el tributo permite internalizar en parte el daño generado por los consumidores y por ende corregir externalidades que maximicen el bienestar social. Entonces, el impuesto específico tiene sentido precisamente porque hace que los agentes económicos absorban los costos externos que provoca su uso. Por ello, lo que generaría una distorsión y un equilibrio económico ineficiente sería justamente su eliminación.

En ese sentido, los recursos podrían usarse productivamente apoyando reducciones tributarias para acelerar la inversión o la productividad en el país. Sin embargo, usarlos para financiar la eliminación o reducción del impuesto específico crea una ineficiencia que hace menos productiva la economía al olvidar los costos sociales que provoca el consumo de combustibles. Más aún, señalar que el impuesto deprime la producción, al incrementar el costo empresarial y hacer menos rentable los proyectos de inversión, tampoco es válido. Las empresas no se ven afectadas al recuperar el tributo como un crédito descontable del IVA que deben pagar por sus transacciones (Sanfuentes, 2011).

V. Principales conclusiones

- Un impuesto a los combustibles (por definición) está hecho para la internalización de externalidades de una actividad productiva y/o de consumo. Sin embargo, la evidencia demuestra sus limitantes al detectar un deterioro progresivo en la calidad del aire producto de una creciente emisión de gases contaminantes.
- La utilización del impuesto específico como un cargo permanente debe ser clarificado y justificado desde un enfoque de sustentabilidad, facilitando su comprensión y aceptación para reformas claves en el crecimiento económico del país. Desafortunadamente, la discusión en torno al tema ha recaído en momentos de tensión política y económica, generando declaraciones de corte populista y obtención de adherencia ciudadana por parte de ciertos partidos políticos.
- En un escenario de crecimiento económico, las externalidades negativas provenientes de la contaminación poseen un amplio margen de crecimiento. El gobierno plantea una estrategia que aproveche la calidad de los combustibles disponibles y la infraestructura para el control de las emisiones vehiculares. No obstante, la tendencia actual genera un alto grado de incertidumbre en torno a la eficacia de dicha medida.
- A pesar que el valor del impuesto específico es mayor al prevalente en el resto de América y Estados Unidos, todavía es considerablemente menor al promedio OCDE. El desafío será entonces, incrementar de forma progresiva el tributo, mediante criterios de integren las tres dimensiones de la sustentabilidad.
- Los impuestos verdes representan un enorme potencial de complemento a la política ambiental, sólo falta la voluntad política para efectuar una mirada integral a los problemas derivados de la contaminación y el cambio climático, entendiendo que problemas como estos, requieren cambios sustanciales a nivel económico.

Referencias Bibliográficas

- Agostini, C. (2010). *"Efectos del diferencial de impuestos a las gasolinas en la demanda de automóviles"*. Revista CEPAL N° 102, pp. 103-113.
- Agostini, C. y Jiménez, J. (2009). *"La incidencia distributiva del impuesto a las gasolinas en Chile"*. ILADES Universidad Alberto Hurtado
- Beyer, H. (2008). *"Reflexiones sobre las peticiones para bajar los impuestos específicos a los combustibles"*. Centro de Estudios Públicos. Puntos de Referencia: N° 292
- Crawford, I. y S. Smith (1995), *"Fiscal instruments for air pollution abatements in road transport"*, Journal of Transport Economics and policy, vol. 29, N° 1, Bath, Universidad de Bath.
- Mazzi, E. y H. Dowlatabadi (2007), *"Air quality impacts of climate mitigation: UK policy and passenger vehicles choice"*, Environment Science Technology, vol. 4.
- Jacobson, M. (2002), *"Control of fossil-fuel particular black carbon and organic matter, possibly the most effective method of slowing global warming"*, Journal of Geophysical Research, vol. 10.
- Parry, I. and Strand, J. (2011). *"International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile"*. IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department.
- Sanfuentes A. (2011). *"Impuesto a los combustibles: favorece el medio ambiente y es progresivo"*. Asuntos Públicos. Informe N° 912. Centro de Estudios del Desarrollo
- Dirección de presupuestos, Gobierno de Chile. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2010 y Actualización de Proyecciones para 2011
- Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). Memoria Anual 2010
- UNFCCC (2009) Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático: Información general disponible en http://unfccc.int/portal_espanol
- CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Información general disponible en <http://www.cepal.org/dmaah>
- CONAMA. Ministerio del Medio Ambiente. Información general disponible en <http://www.mma.gob.cl/1257/w3-channel.html>.

-
- (1) Economista, Universidad de Chile.
 - (2) La emisión de CO₂ proveniente del diesel es entre 4 y 5 veces más contaminante relativamente a la gasolina.
 - (3) Por su parte, el impuesto específico a la gasolina debería alcanzar los \$283 por litro, cifra superior a los \$230 cobrados actualmente.
 - (4) El crecimiento de las emisiones en los países desarrollados alcanza un 1% anual vs el 3,2% de las naciones en vía de desarrollo.