



**APP N° 46:
Impuesto a los Combustibles:
Elementos para la discusión en Chile¹**

**Sebastián Ainzúa Auerbach²
Noviembre de 2008**

**PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM
www.terram.cl**

Introducción

En los momentos en que el precio del petróleo está extraordinariamente volátil y la crisis económica externa se acerca a nuestro país, se alzan muchas voces para pedir la eliminación del impuesto específico que grava algunos combustibles derivados del petróleo (diesel y gasolina) y que son utilizados para el transporte. El gobierno, que ya cedió en parte a las presiones al rebajar el impuesto, argumenta que no se puede subir o bajar impuesto a causa de las variaciones en el precio del crudo, porque ello sería jugar con la estructura de ingresos del Estado. Sin embargo, durante las últimas semanas, autoridades del gobierno se han abierto a estudiar cambios en el impuesto, lo que abre un debate profundo sobre los usos y objetivos de este gravamen.

Uno de los argumentos recurrentemente a favor de la mantención del impuesto a los combustibles, plantea que la reducción es una medida regresiva, porque “beneficia” a quienes tienen vehículos que en general son personas de altos ingresos. En tanto, hay algunos que plantean que los combustibles no son bienes de lujo, sino que son recursos utilizados como insumos de producción y, por lo tanto, no debieran tener un impuesto alto.

Pero más allá de esta discusión, el impuesto a los combustibles es un gravamen de características especiales que lo hacen diferente respecto del resto de los tributos, porque puede utilizarse para varios objetivos adicionales a la mera recaudación de ingreso para el Fisco. En efecto, éste puede ser utilizado como una herramienta de política pública. Pero para que ello ocurra, es necesario que los objetivos estén bien diseñados y que los incentivos vayan alienados en el sentido de dichos objetivos.

Hoy por hoy, cualquiera sea el objetivo que se le atribuya, el impuesto está actuando de manera errada, es por ello que a través del presente documento haremos una reflexión sobre los objetivos y usos del impuesto a los combustibles, como herramienta de política pública.

¹ Este documento contó con el apoyo de la Fundación Henrich Böll.

² Economista de Fundación Terram. Email: sainzua@terram.cl

1.- Descripción General

A nivel internacional, los impuestos a los combustibles y en particular aquellos utilizados para el transporte público y privado, son una forma de cobrar por el uso de las calles, carreteras y caminos. Es decir, se entienden como un impuesto de "cobro por uso" (*user fee*). Sin embargo, en nuestro país su creación tuvo otro origen e intención: fue creado con el fin de recaudar recursos para financiar los gastos fiscales asociados al terremoto del año 1985.

Fue con fecha 3 de Abril de 1986 y mediante la Ley N° 18.502, Artículo N°6, en la que se establece un gravamen a la primera venta o importación de la gasolina automotriz y de petróleo diésel. Su base imponible está formada por la cantidad de combustible expresada en metros cúbicos.

Los impuestos a los combustibles (gasolina y diésel), en la actualidad son como un una suma fija por m³ que es igual a 0,3 UTM por m³ para el petróleo diésel y de 3,5 UTM para la gasolina automotriz. Sin embargo, durante los últimos 14 años los impuestos han sufrido importantes cambios en sus tasas, principalmente el de gasolina automotriz, ha tenido los siguientes valores:

Cuadro N°1: Tasas de impuesto según combustible

Año	Petróleo Diésel	Gasolina Automotriz
1992	1,5 UTM/m ³	3,6186 UTM/m ³
1995	1,5 UTM/m ³	4,4084 UTM/m ³
2000	1,5 UTM/m ³	5,2 UTM/m ³
2001	1,5 UTM/m ³	6 UTM/m ³
2008 (Marzo)	1,5 UTM/m ³	4,5 UTM/m ³ (*)
2008 (Junio)	0,3 UTM/m ³ (**)	4,5 UTM/m ³
2008 (Agosto)	0,3 UTM/m ³	3,5 UTM/m ³ (***)

Fuentes: Elaboración Propia

(*) La reducción temporal por 24 meses, con posibilidad de prolongación.

(**) La reducción se aplica sólo al transporte camionero y a partir del 2009 el impuesto llegará a 0. En tanto, el impuesto a vehículos diésel continuará en 1,5 UTM /m³

(***) La reducción temporal por 18 meses (hasta abril del 2010)

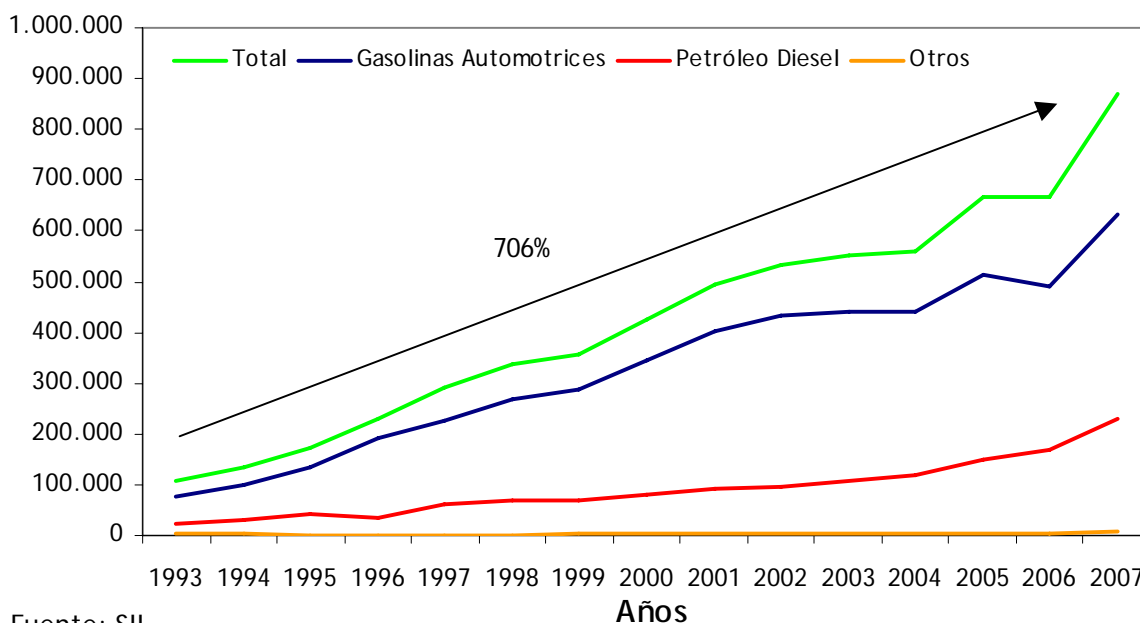
Durante los últimos años, se han apreciado diversas modificaciones al impuesto a los combustibles. En particular se observa que entre el 2000 y el 2008 el impuesto ha sufrido 5 modificaciones. De hecho, cabe mencionar que a mediados del 2003 hubo un intento del gobierno -bajo la administración Ricardo Lagos- para elevar este impuesto específico junto al incremento del IVA y al alza en el tributo al tabaco. Las tres modificaciones formaban parte del paquete de medidas destinadas a financiar el nuevo plan de salud denominado AUGE. Sin embargo, en aquella ocasión el aumento en el impuesto específico a los combustibles fue rechazado en el Senado por 24 votos en contra, 22 a favor y una abstención, lo que implicó que siguiera en 6 UTM el m³.

1.1 Recaudación

Desde que se comenzó a aplicar este gravamen (en 1986), los cambios observados en las tasas de impuesto y el incremento en la demanda de combustibles se han traducido en un aumento sustancial de la recaudación. En efecto, tal como se observa en el gráfico N°1, la recaudación total del impuesto ha crecido, en términos reales, un 706% entre 1993 y 2007. Así mismo, se aprecia que el impuesto a las gasolinas es el más importante en la composición del impuesto, ya que representa, en promedio para el periodo 78 % del total; mientras que el impuesto al petróleo diésel sólo es el 21%.

Gráfico N°1: Recaudación del Impuesto a los Combustibles, por Tipo

Cifras en % del total de la recaudación



Los incrementos en la recaudación del impuesto a los combustibles pueden estar relacionados a dos fenómenos: aumento en la tasa de impuestos y/o aumentos en el consumo de los combustibles.

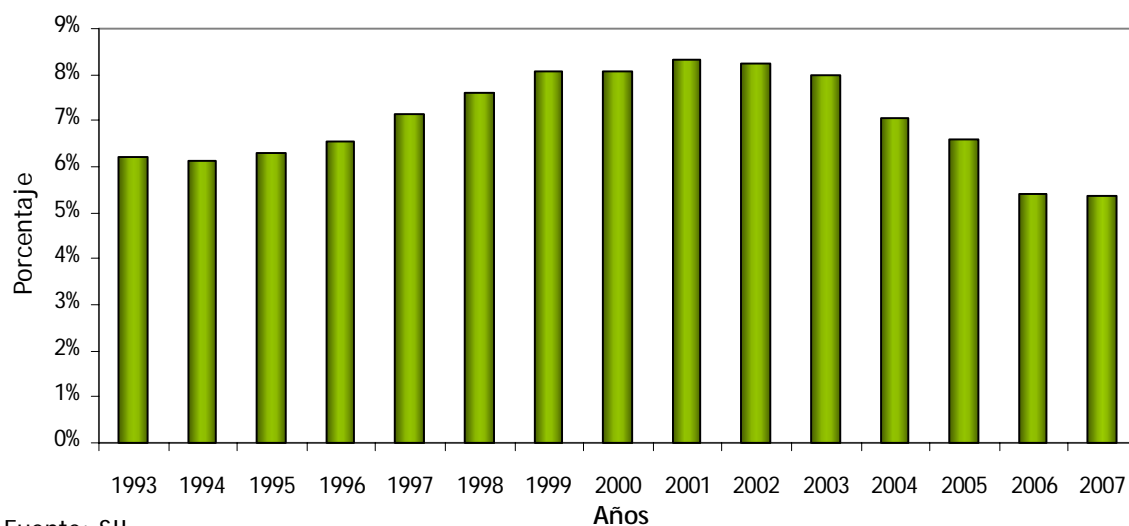
En el caso del gravamen a las gasolinas, la recaudación ha crecido un 47% promedio anual, lo que se debe, tanto al aumento de la tasa de impuesto como al incremento en el consumo de combustibles.

Sin embargo, es necesario hacer notar que en el caso del impuesto diésel el crecimiento anual de la recaudación (56,2% promedio) ha sido mayor que el de las gasolinas, a pesar que la tasa de impuestos se ha mantenido constante. Así, se puede inferir que el crecimiento ha estado vinculado exclusivamente al aumento en el consumo y al aumento del parque vehicular. Lo que se reafirma con los datos del INE, donde se determina que el porcentaje de vehículos con motores diésel han tenido un fuerte incremento: en 2002 representaban el 12,7% del parque vehicular, aumentado a un 17,5% en 2006, en comparación con los vehículos a bencina que han reducido su participación.

En tanto, la participación del impuesto a los combustibles respecto del total de la recaudación fiscal, representa –en promedio– un 7,25% durante el periodo. Tal como se aprecia en el gráfico N°2 la participación creció hasta el año 2001, pero desde ahí ha tendido a caer. Esta disminución no implica reducción en los montos recaudados, sino que se debe al incremento en la participación de otros impuestos, como el aumento de los ingresos por concepto de impuestos a la renta, que han crecido casi ocho puntos de participación entre 1993 y 2007.

Gráfico N°2: Evolución de la Recaudación del Impuesto a los Combustibles

Cifras en % del total de la recaudación

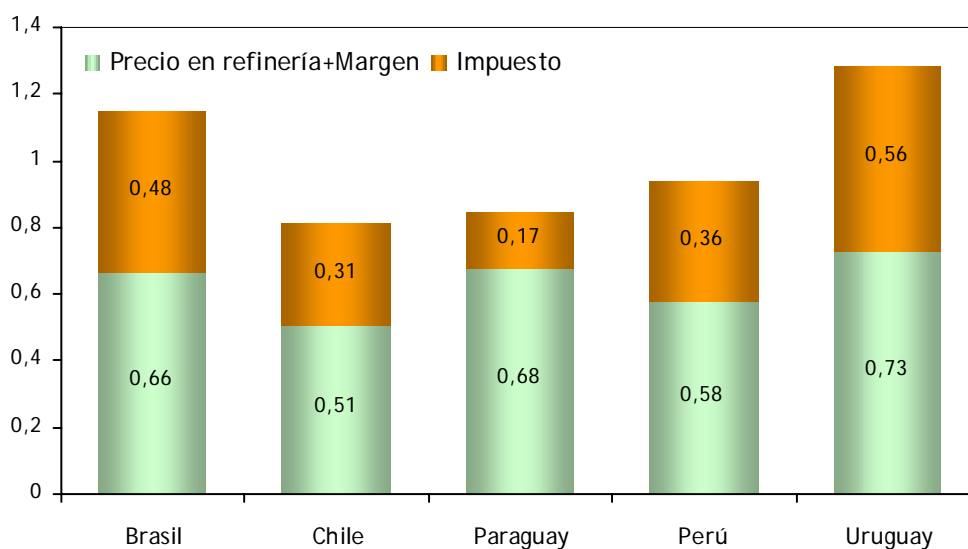


Fuente: SII

1.2 Estructura de Precios

Respecto de la composición de los precios y el impacto que tienen los impuestos sobre los precios finales a consumidores, se pueden apreciar las comparaciones realizadas por CEPAL para América Latina y México. En los estudios realizados se dividen los países en tres categorías, dado que los precios de los combustibles no son comparables entre países importadores y productores, ya que estos últimos siempre tendrán precios menores. Es por ello, que el organismo estableció clasificaciones donde los países sí son comparables: exportadores; autoabastecidos e importadores³. En este último grupo se encuentra Chile junto a Brasil, Paraguay, Uruguay y Perú. Los datos de estructura de precios finales⁴, para el año 2007 de gasolina corriente (93 Octanos) y del diésel se observan en los gráficos N° 3 y 4° respectivamente.

Gráfico N°3. Componentes del Precio final a los consumidores de la Gasolina Corriente (93 octanos). Serie: En dólares por Litro



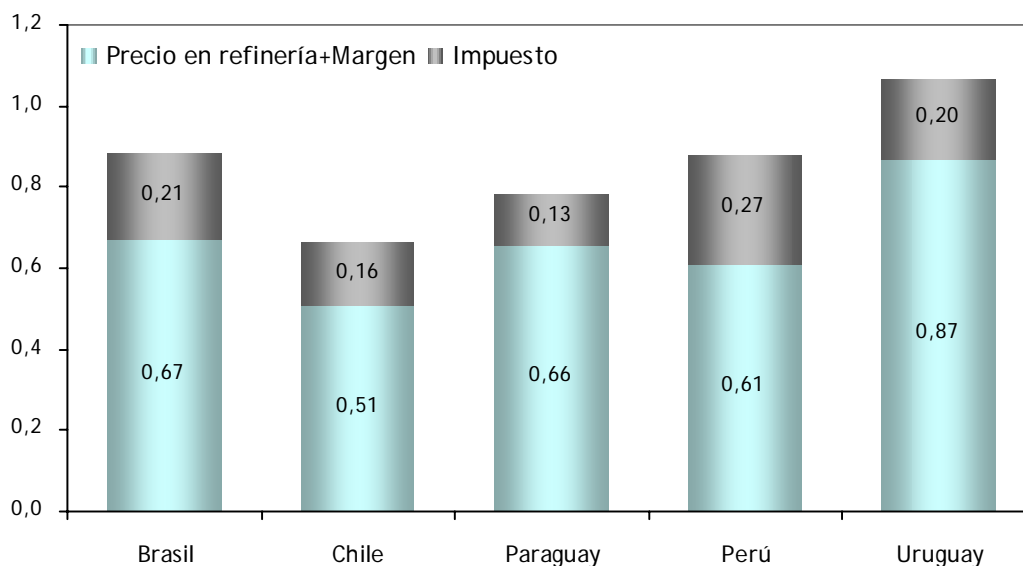
Fuente: CEPAL.

³ Disponible en [<http://www.eclac.cl/drni/>]

⁴ El precio de venta final para el usuario o consumidor está compuesto por tres componentes: Precio ex refinería más impuestos totales, adicionando los márgenes comerciales de los mayoristas (distribuidoras) y minoristas (estaciones de servicios) lo que da como resultado el precio final.

Gráfico N°4. Componentes del Precio final a los consumidores del Diesel.

Serie: En dólares por Litro



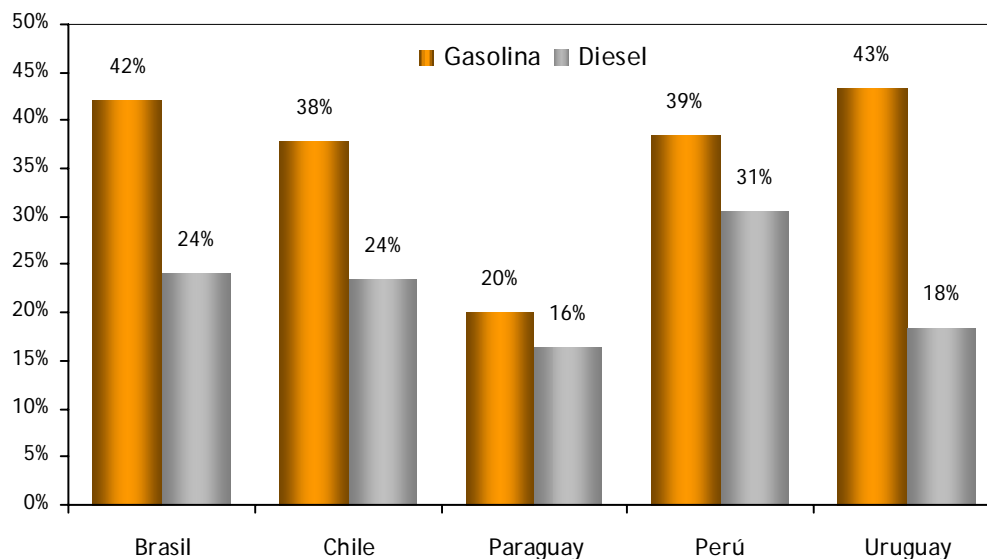
Fuente: CEPAL.

En ambos gráficos se aprecia que en Chile los precios finales a consumidores son menores que los que se pagan en el resto de los países importadores. Eso está explicado casi exclusivamente por los precios y márgenes de comercialización, ya que los impuestos tienen una participación similar dentro del precio final que pagan los consumidores. En efecto, en el gráfico N° 5 se observa que, salvo en el caso de Paraguay que tiene impuestos relativamente más bajos, el resto de los países tienen impuestos similares.

En el caso de la gasolina de 93 octanos, los impuestos –incluido IVA e Impuestos Específicos- en Chile tienen una importancia del 38% dentro del precio final, cifra que es la segunda más baja, después de Paraguay. En tanto, en el caso del diésel, los impuestos cobrados en Chile están en torno al promedio de lo que se cobra en el resto de los países importadores.

Es decir, en un contexto de impuestos similares, lo que provoca las diferencias de precios son los costos en refinerías y los márgenes de explotación, que son los más bajos en comparación al resto de los países que forman parte de la clasificación.

Gráfico N°5. Participación de los Impuestos en el Precio final a los consumidores de la Gasolina Corriente (93 octanos) y Diesel. Serie: %



Fuente: CEPAL.

El análisis previo incorpora, dentro de los impuestos, la suma de todos los cargos fiscales que afectan los precios finales de hidrocarburos. Sin embargo, en el gráfico N° 6 se detallan los diversos cargos (IVA e Impuesto Específico) y los abonos (FEPP⁵) que altean el precio que pagan los consumidores por los combustibles.

Se puede apreciar que, para los distintos combustibles, el porcentaje de impuestos varía según la clase de gravamen. El más alto es el que afecta a las gasolinas, donde representa casi el 32% del precio promedio. A esto se suma el IVA, que explica el 10,9%, lo que hace un total de 42,8% del precio, cifra levemente superior a la que reporta CEPAL que atribuye a los impuestos un 38% del precio. Al porcentaje señalado se debe restar el subsidio generado por el FEPP que permitió reducir los precios en un 1,3%. Así, la participación de los impuestos es de 41,4%.

El subsidio provocado por el FEPP es relativamente bajo, pero esto se debe a que el rol del FEPP es la estabilización de precios, o la reducción de éstos. En efecto, tal como se puede apreciar en el gráfico N° 7, el mecanismo del FEPP establece un precio de referencia para el petróleo. Luego se determinan rangos que permiten construir una banda de precios para el crudo. Si el precio está por sobre el rango, el Fondo actúa como un crédito que permite reducir el precio para que se ubique dentro de la banda. En cambio, si el precio está por debajo del rango, se cobra un impuesto por la diferencia⁶. De esta

⁵ FEPP: Fondo de estabilización del Precio de los Petróleo. El Fondo puede implicar créditos que rebajan el precio final (de signo negativo) o un impuesto (de signo positivo) que incremente el precio final. El método de funcionamiento se determina según la Ley 19.030 y sus modificaciones.

⁶ Los porcentajes de créditos e impuestos dependerán de los recursos que tenga el Fondo. Si los fondos son suficientes se subsidia el 100% de la diferencias. En tanto, si el Fondo tiene pocos recursos, el impuesto es por el 100% de la diferencia.

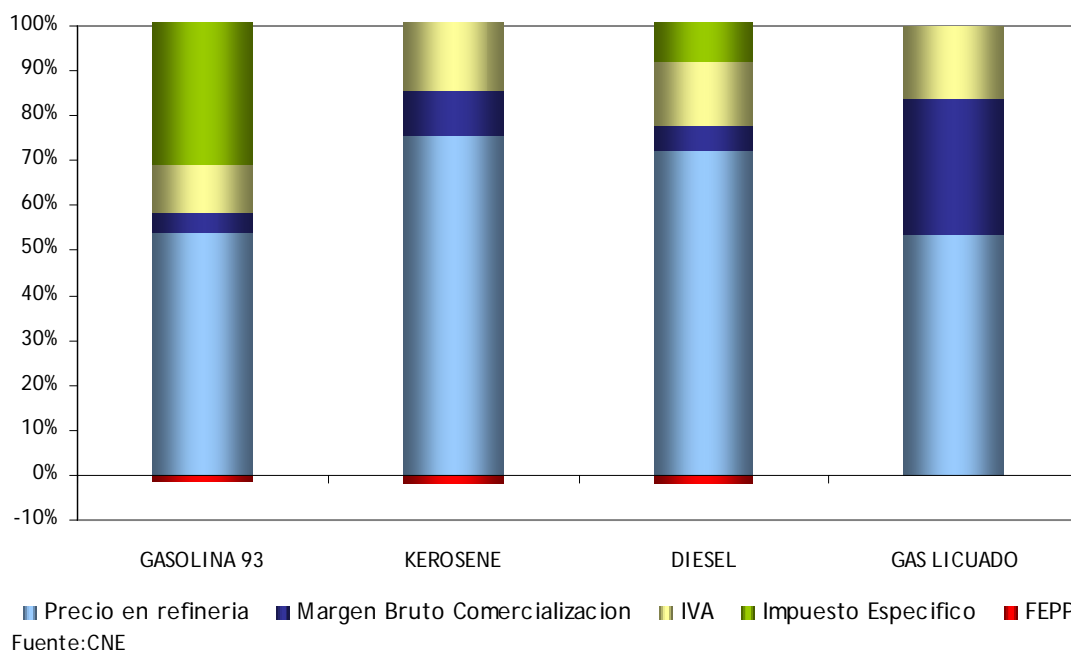
forma se pretende mantener el precio dentro de rangos de menor variabilidad que los precios de mercado que suelen ser más volátiles.

Es importante señalar que el precio de referencia es un valor móvil que se obtiene de acuerdo a una fórmula que incluye precios proyectados de largo plazo (10 años) y el precio de corto plazo (1 año)⁷.

En tanto, respecto de los productos incluidos el FEPP, se establecen 5 subfondos para: gasolina automotriz, petróleo diésel, kerosene doméstico, fuel oil y gas licuado

Gráfico N°6: Estructura del Precio a consumidores de combustibles.

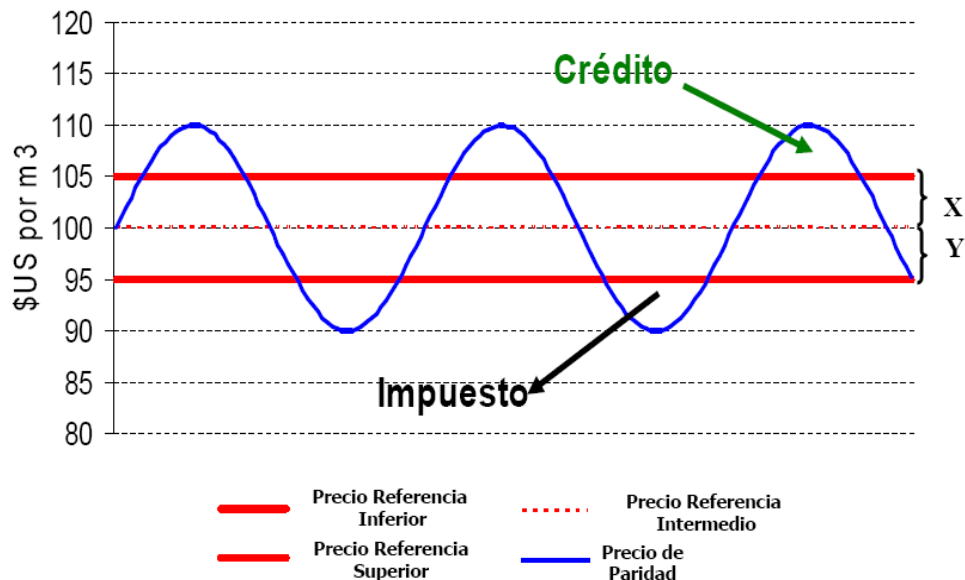
Series : en Porcentaje a diciembre de 2007



Así, el Fondo busca mantener el precio del petróleo dentro de una banda o rango de precios. El Gobierno ha inyectado nuevos recursos al Fondo con el propósito de amortiguar las alzas experimentadas por el Crudo, el que ha llegado a niveles históricos. La particularidad está en el hecho que los 1.000 millones dólares que se han aportado, son mayores que los recursos que se obtienen por efecto del impuesto a los combustibles. Lo que genera una contradicción entre los objetivos de los impuestos y los nuevos instrumentos que se utilizan para estabilizar los precios de hidrocarburos.

⁷ Fuente: CNE. Disponible en [www.cne.cl/hidrocarburos]

Gráfico N°7: Estructura de Funcionamiento del Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo



Fuente: Presentación de José Antonio Ruiz. Estabilización De Precios De Los Combustibles. Comisión Nacional de Energía

2.- Análisis Conceptual

El impuesto a los combustibles puede ser analizado desde dos perspectivas impuestos por el uso de calles y caminos o como impuesto ambiental. Ambas tienen objetivos de políticas públicas muy distintos y por lo tanto, también difieren los horizontes que debería seguir la política tributaria.

Reconociendo que el impuesto a los combustibles en Chile tiene un origen bastante particular, pero que a pesar de las causas que lo originaron, este se ha mantenido en el tiempo y dada la constante alza del petróleo y la crisis mundial que lo afecta, resulta necesario poner el debate público el verdadero sentido de contar con un impuesto específico al diésel y la gasolina. Por tanto, el análisis respecto del impuesto específico a los combustibles puede ser examinado desde al menos dos perspectivas, como un impuesto al uso de las calles y caminos o como un impuesto ambiental.

2.1 Impuesto por uso de calles

Si realizamos un análisis poniendo como objetivo la importancia de contar con un impuesto que permita la recaudación -por parte del Estado- del uso de las vías públicas (calles, caminos y carreteras) este impuesto permitiría recaudar fondos que deberían estar destinados a la reparación de calles, caminos, y carreteras. Pero al enfocar el problema desde dicha perspectiva, nos encontramos con algunas dificultades. Esto por cuatro razones:

a.- Afectación de Impuestos

Debido a que la Constitución chilena no permite la afectación de impuestos⁸, es decir, los ingresos que se obtienen de él no pueden ir destinados directamente a la mantención de calles y caminos. Es sabido, el hecho que las condiciones de la infraestructura vial de nuestro país se caracteriza por el mal estado en que se encuentra, y que dicha condición no ha tendido a mejorar, a pesar del incremento en los recursos que se obtienen del impuesto. Ello debido a que la recaudación de este impuesto, no va directamente al mejoramiento de la infraestructura vial, si no a otras muchas acciones que realiza el Estado y por tanto, si bien hay un impuesto específico, el destino de los fondos recaudados no es específico.

b.- Impuesto diferencial por tipo de vehículo

Si efectivamente el impuesto va asociado al uso de las calles, entonces, debería haber un impuesto diferencial y pagar más impuesto los vehículos que más usan –y dañan- la infraestructura vial. En este sentido, deberían pagar un mayor impuesto los vehículos de trabajo como camiones y microbuses. Sin embargo, ellos –generalmente- utilizan petróleo diésel que paga un impuesto menor que los vehículos particulares. Por tanto, ello da cuenta de un mal diseño del impuesto, ya que no apunta a un cobro real por uso efectivo y debería ser reestructurado o asumir que al menos, para el transporte público hay un subsidio del Estado para compensar el uso.

c.- Impuesto por uso

Si el cobro se realiza por el uso, entonces, el destino de los ingresos debería entregarse directamente a las Municipalidades y de forma proporcional al flujo vehicular que transita por la comuna, ya que de esta forma los recursos tendrían un destino ligado a su origen. Para lo cual, se debería generar un sistema de información que permita saber el tráfico al interior de cada municipio y por otra parte, un sistema que les entregue fondos por este concepto con el objetivo específico de ser utilizados en la reparación de las vías públicas, lo cual resulta complejo.

d.- Carreteras Concesionadas

En la medida que aumenta la concesión de carreteras y autopistas, son los usuarios quienes directamente pagan en uso de la infraestructura vial, por lo tanto, el objetivo del impuesto empieza a perder sentido. O más bien los usuarios de carreteras concesionadas están pagando dos veces, una a través del impuesto específico y otra por la tarificación vial, lo cual presenta un problema que debería ser resuelto.

Si siguiéramos el razonamiento anterior, la estructura general del impuesto debería cambiar lo que traería consigo una serie de dificultades:

- Respecto de la afectación de impuestos, si se modifica la Constitución para permitir la afectación de impuestos, se generaría una presión muy fuerte para "afectar" otros impuestos lo que haría inestable toda la estructura tributaria.
- Si se aumentará el impuesto al petróleo diésel, se generaría un incremento importante de costos de producción y además, se afectaría a sectores de menores ingresos que utilizan transporte público.

⁸ Afectación de impuestos (earmaking): establecer impuestos que se destinen a fines específicos. En Chile no existe la afectación de impuestos. La Constitución Política prohíbe establecer impuestos que se destinen a fines específicos. El único impuesto que tiene afectación es el que se establece en la Ley Reservada del Cobre, que está dirigido a las Fuerzas Armadas. El resto de los impuestos entran a un fondo global y desde ahí se destinan a los diferentes compromisos o gastos.

Además, si se reduce el impuesto a las gasolinas se estaría beneficiando a los sectores de mayores ingresos pues son ellos quienes, principalmente, poseen vehículo particular.

- Destinar recursos directos a Municipalidades, tiene la dificultad de fiscalizar el destino de estos ingresos y por lo tanto, sus usos podrían no ser utilizados para mejoras en la infraestructura vial.
- Por último, el uso de carreteras concesionadas tiene una dificultad adicional, que se refiere a que el Estado asegura un tráfico mínimo que de no cumplirse, éste debe aportar la diferencia de ingresos. En este sentido, de alguna forma, los ingresos que se obtienen por el impuesto a combustibles podría venir a cubrir esos recursos.

En términos más generales en el ámbito del impuesto por uso de calles, hay un concepto que es relevante discutir a la hora de plantear las acciones de política pública. Este es, cómo definimos a los combustibles, cómo bienes de consumo ó insumos de producción, obligando a tomar definiciones concretas sobre el rol que cumpliría este tributo al justificarse por esta vía.

2.2 Impuesto Ambiental

Los impuestos a los combustibles, se conciben también como un impuesto ambiental o ecológico, porque tienen por objetivo desincentivar el uso de dicho producto.

La lógica económica asume que los impuestos generan incentivos que permiten cambiar comportamientos. Bajo este razonamiento, el impuesto a los combustibles es un impuesto mediante el cual el encarecimiento del bien incide en el comportamiento, se reduce su consumo, teniendo como consecuencia la disminución o el estancamiento de los impactos ambientales que ellos producen.

Estudios internacionales muestran que la emisión de contaminantes va estrechamente vinculada al uso de los vehículos (kilómetros recorridos). Así, en la medida que más se utilizan, mayor es el impacto ambiental. De esta manera, si se encarece el costo de los viajes, se reduce el uso de los vehículos y se disminuye la contaminación. Es relevante señalar además que, en Chile, el PPDA (Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica) establece que el sector que más aporta a la contaminación son las fuentes móviles, con un 48% del total⁹.

Una recopilación de los resultados de dichos estudios permite observar el incremento en los precios en un 10%, lo que podría tener impactos que van entre un 2,2% y 8,5% de reducción en la contaminación.¹⁰

⁹ Fuente: Inventario de emisiones 2005. DICTUC-CONAMA

¹⁰ Cerda, Arcanio, et al (1999). Análisis de Aplicabilidad y Propuestas de Instrumentos Tributarios para la Política Ambiental. Chile, Conama.

Cuadro N°2: Elasticidades-precio de kms. Recorridos (familias de 1 vehículo)

Estudio	Elasticidad
Archibald y Gillingham (1980)	-0,43
Hensher (1985)	-0,452
Hensher et al. (1992)	-0,222
Mannering y Winston (1985)	-0,228
Sevigny (1998)	-0,852
Walls et al. (1993)	-0,288

Fuente: Cerda, A., *et al* (1999). Análisis de Aplicabilidad y Propuestas de Instrumentos Tributarios para la Política Ambiental. Chile, Conama

De esta forma, los impactos irían por cuatro vías:

- Reducción del uso de los combustibles.
- Reducción del parque vehicular, lo que implica reducción de emisiones de partículas contaminantes y ruidos.
- Reducción de la utilización de las vías públicas y por tanto menos deterioro, menor congestión vehicular, menor emisión de contaminantes.
- Indirectamente podría generar incentivos para el uso de combustibles menos contaminantes o de vehículos que utilicen otras tecnologías.

Sin considerar la incorporación de otros combustibles o tecnologías, se podría pensar que un impuesto ambiental a los combustibles (diésel y gasolina) podría incidir en mejorar la distribución del ingreso, porque quienes usarían más los combustibles son aquellos que tienen mayores ingresos.

Sin embargo, al mirar en detalle las formas de impacto del impuesto ambiental, surgen espontáneamente las dudas respecto a la aplicabilidad "real" de dichos impuestos en nuestro país. Veamos las críticas a cada uno de estos razonamientos:

- Se ha demostrado empíricamente que ha aumentado el uso de los combustibles, a pesar del incremento del impuesto.
- En el mismo sentido, también se ha incrementado el parque vehicular y las emisiones de partículas contaminantes.
- El impuesto no genera incentivos al uso de combustibles menos contaminantes, porque el ámbito de acción del impuesto no abarca a todos los combustibles. Por ejemplo, en el último año, el encarecimiento del petróleo ha obligado a que muchas empresas utilicen otro tipo de combustible, como el carbón que es más contaminante que el petróleo.

- La demanda de combustibles es inelástica en el corto plazo¹¹ y sólo lo sería en caso de precios de largo plazo.

En resumen, el impuesto a los combustibles sería un impuesto que no cumple eficientemente el rol de desincentivo al uso y por lo tanto, el apelativo de *"impuesto ambiental"* estaría mal establecido.

3.- Las Últimas Políticas Públicas

3.1 Reducción del impuesto a los combustibles.

Las últimas políticas públicas destinadas a la reducción del impuesto a los combustibles comienzan el día 03 de Marzo de 2008, con el anuncio de una rebaja en el impuesto específico a la bencina (excluyendo el diésel) de 1,5 UTM, situándolo en 4,5 Unidades Tributarias Mensuales por metro cúbico, para un periodo de 24 meses.

Luego, tres meses después el gobierno comunica dos medidas adicionales. La primera corresponde a una inyección de US\$ 1000 millones al Fondo de Estabilización del Petróleo, más US\$ 250 millones destinados a la capitalización de la ENAP. La segunda medida, consiste en la devolución a los camioneros del 80% del impuesto específico al diésel durante todo lo que resta del presente año y el 100% a partir del 1 de enero del 2009. Lo que se traduce en una disminución de 1.2 UTM en su impuesto, reduciéndolo a 0.3 UTM por metro cúbico.

Finalmente, a finales de Agosto se da a conocer una nueva medida, la cual nuevamente rebaja al impuesto específico a las bencinas en 1 UTM, situando el gravamen en 3.5 UTM por metro cúbico.

En definitiva, después de las medidas tomadas durante el año 2008, tenemos que el impuesto al diésel quedará en 0,3 UTM para el periodo 2008-2010 y el impuesto a la gasolina en 3,5 UTM, para el mismo periodo.

Contextualizando dicho paquete de medidas dentro del análisis anterior, sobre la naturaleza del impuesto a los combustibles, es posible observar serias contradicciones, que impiden definir conceptualmente el sentido de este impuesto en nuestro país. Ellas son:

- Incentivan el uso de vehículos motorizados, pero no se recaudan ingresos por la mayor utilización de las calles. Lo que implica que el Estado y los municipios deben poner fondos para paliar los efectos del aumento del tránsito vehicular.
- Una mayor utilización de vehículos necesariamente implica, mayor emisión de partículas y gases contaminantes, lo que aumenta la contaminación en las zonas urbanas.
- Son medidas totalmente contrarias al concepto de la aplicación de un impuesto ambiental, ya que no desincentivan el uso de vehículos.

Como se puede observar, este conjunto de soluciones atenta claramente contra los cimientos teóricos de dicho impuesto, lo que desvirtúa su actual aplicación.

¹¹ Es decir, la demanda no cambia sustancialmente ante aumentos de precios.

Al analizar el impuesto a los combustibles surge como cuestionamiento de fondo La disyuntiva y el conflicto entre *"bienestar social"* versus *"bienestar individual"*: ¿Qué es lo socialmente óptimo? y ¿Qué es lo individualmente óptimo?

Por una parte en las zonas urbanas, especialmente aquellas que presentan altos índices de contaminación, urge la necesidad de rebajar la cantidad de contaminantes a niveles aceptables para la salud humana y mejorar, por tanto, los índices de calidad del aire, y por otro, particularmente en la Región Metropolitana la calidad del servicio en el transporte público, no contribuye con el propósito de reducir la utilización de autos particulares.

Más bien, las medidas tomadas impulsan un aumento del parque vehicular e incentivan el uso del automóvil, y pueden ser entendidas como una repuesta y consecuencia de la mala planificación e implementación del nuevo sistema de transporte en la Región Metropolitana, donde se concentra la mayor población del país.

Otro ítem que cabe mencionar y que va de la mano con el transporte público es la planificación urbana de las ciudades, en especial de Santiago que obliga a sus habitantes a recorrer largas distancias para llegar a sus lugares de trabajo, lo cual no es compensado con un servicio de transporte confortable para sus usuarios. Entonces, ¿qué factor determina el actuar de las autoridades? Una combinación de las diferentes posiciones podría llevar a buen puerto el conflicto, pero la pregunta resultaría infinitamente repetitiva, ¿dónde se encuentra el punto en el cual las medidas adoptadas no sean regresivas desde ninguno de los dos frentes?

Es evidente que en las medidas tomadas existe poca claridad sobre el objetivo al cual se desea apuntar y por tanto, se presentan decisiones contradictorias que desvirtúan aún más, la lógica del impuesto.

Por tanto, es urgente que se realice una revisión de la estructura del impuesto para que se establezca una concordancia entre las políticas públicas, referidas al impuesto específico de los combustibles y una serie de factores ambientales y urbanos que avalan la necesidad de desincentivar el aumento del parque automotriz en Chile, ya que tanto, la calidad del medio ambiente como la infraestructura urbana se han visto sobrepasadas ante tal crecimiento.

Es por esto que resulta de suma importancia definir la naturaleza de este impuesto, determinando así el pilar fundamental de cualquier acción futura, lo que evitaría discordancias como las anteriormente mencionadas.

Conclusión

La conclusión que surge del análisis es simple: los impuestos a los combustibles son sólo una forma adicional de recaudación, pero no cumplen adecuadamente ninguno de los roles que se le podrían asignar. Por tanto, resulta urgente una definición de política pública respecto a este tema.

La estructura general del impuesto es contradictoria. Se cobra un mayor impuesto a los combustibles menos contaminantes, además, hoy por hoy, se utilizan importantes sumas de dinero para compensar las alzas de precios del petróleo. Recursos que durante 2008 han llegado a ser mayores que los que se recauda con el tributo.

A su vez, el "espíritu" del gravamen está distorsionado desde todos los puntos de vista:

Como impuesto al uso de las calles, no recoge los conceptos fundamentales que se refieren al tráfico vehicular y al desgaste de caminos. Para tener un buen impuesto que refleje este concepto se debería avanzar hacia un sistema de tarificación vial que genere beneficios sociales, ya que se ha demostrado que con la implementación de las carreteras concesionadas se han generado condiciones viables de aplicación. Sin embargo este tipo de vías -entregadas a privados- generan otro tipo de problemas que deberían ser analizados en detalle antes de tomar una opción de este tipo, porque dado que todos los vehículos tiene *tag*, sólo faltaría instalar pórticos en las arterias más importantes del país y que los recursos que se obtengan de allí, vayan destinados de manera proporcional al tráfico que absorbe cada comuna. De hecho, la tarificación vial permitiría reducir o eliminar el cobro de patentes que grava la tenencia, pero no el uso de vehículos.

En tanto, respecto al impuesto ambiental la principal falencia es que en el actual esquema sólo se gravan ciertos combustibles, lo que podría desplazar el consumo hacia otros combustibles que son más contaminantes. Entonces, para lograr objetivos ambientales, el impuesto debe ser diseñado de manera integral contemplando todos los tipos de combustibles, no sólo los que utilizan los automóviles.

De cualquier forma como consideremos el impuesto a los combustibles, es necesario hacer una revisión de la forma, montos y el espíritu del cargo, porque no se está cumpliendo con los objetivos de su creación.

Bibliografía

- Cerda, A., et al (1999). Análisis de Aplicabilidad y Propuestas de Instrumentos Tributarios para la Política Ambiental. Chile, CONAMA
- Presentación de José Antonio Ruiz. Estabilización De Precios De Los Combustibles. Comisión Nacional de Energía
- DICTUC-CONAMA Inventario de emisiones 2005.

Páginas web

- Comisión Nacional de Energía: [www.cne.cl]
- CEPAL: [<http://www.eclac.cl/dmni/>]
- Servicio de Impuestos Internos: [<http://www.sii.cl>]