



Impuestos a los combustibles

Introducción

Desde hace ya algún tiempo los rumores sobre una posible reforma tributaria cobran cada vez más fuerza. El propio Presidente de la República ha reconocido estar estudiando seriamente el tema, aunque en un contexto de perfeccionamiento del sistema tributario más que de un cambio importante en la cantidad recaudada. La pregunta, entonces, es sobre qué gravámenes específicamente convendría llevar a cabo las reformas.

En este escenario, la Fundación Jaime Guzmán llevó a cabo una encuesta con el objeto de conocer la percepción de la ciudadanía sobre la carga tributaria que afecta a personas y empresas. Uno de los resultados más reveladores de la consulta fue la gran importancia que la ciudadanía le asignaba a la disminución o eliminación del impuesto a los combustibles por sobre otros impuestos, como el IVA,

RESUMEN EJECUTIVO

En el actual clima de discusión sobre la posible realización de una reforma tributaria, surge la necesidad de determinar qué gravámenes debiera considerar esta reforma. El impuesto específico a los combustibles aparece en varias de las propuestas de analistas y expertos como uno de los grandes candidatos. Frente a este escenario, la Fundación Jaime Guzmán ha considerado oportuno realizar una consulta pública acerca del tema, con el fin de dar algunas luces en relación a la percepción de la gente. En el presente trabajo se comentan las principales conclusiones.

el de timbres y estampillas, las contribuciones de bienes raíces, el impuesto a la herencia e incluso el impuesto a la renta¹.

Frente a estos resultados, la Fundación Jaime Guzmán decidió volver a consultar a la ciudadanía, pero esta vez con el objeto específico de conocer su percepción en relación con el impuesto a los combustibles.

Para entender mejor los resultados de esta encuesta, a continuación se presentan algunos antecedentes sobre el impuesto específico a los combustibles:

La ley establece un gravamen a la primera venta o importación de gasolina automotriz y de petróleo diésel. Su base imponible corresponde a la cantidad de combustible expresada en metros cúbicos y actualmente su valor es de 1,5 UTM por metro cúbico en el caso del petróleo diésel y 6 UTM por metro cúbico para el caso de la gasolina automotriz².

Además, estos valores denominados componentes bases, son modificados sumando o restando un componente variable que tiene por objeto ajustar los precios de los combustibles a las variaciones de precios internacionales.

El impuesto nace a raíz del terremoto de 1985 con el objeto de financiar la reparación de la infraestructura pública destruida. El valor inicial era el mismo que el actual para el caso del diésel, mientras que en el caso de la gasolina correspondía a sólo 2 UTM por metro cúbico.

Aunque el motivo que le dio origen al impuesto específico a los combustibles ya no subsiste, no necesariamente implica que carezca de justificación alguna. Múltiples argumentos se han desarrollado tanto para respaldar la eliminación o disminución, como para apoyar la mantención o incluso el alza de este impuesto. Es por ello que la Fundación Jaime Guzmán ha considerado oportuno realizar una encuesta que recoja la posición de la ciudadanía sobre las características y pertinencia de este impuesto.

1. Metodología

La encuesta es de tipo telefónica y se realizó a través de un cuestionario estructurado de 25 preguntas. El grupo objetivo son hombres y mujeres mayores de 18 años, y la muestra se tomó en la Región Metropolitana, siendo proporcional a la distribución comunal del grupo objetivo de acuerdo al Censo y a la proyección de población realizada por el INE. Dicha muestra fue sorteada de manera aleatoria simple controlando cuotas por comuna, sexo y nivel socioeconómico. La muestra es de 477 casos distribuidos en la Región Metropolitana, su margen de error es de 2,8% y el índice de confianza es de 98,4%.

1 Véase Ideas y Propuestas N°85

2 SII

2. Lo que dice la ciudadanía

2.1. A quiénes afecta el impuesto

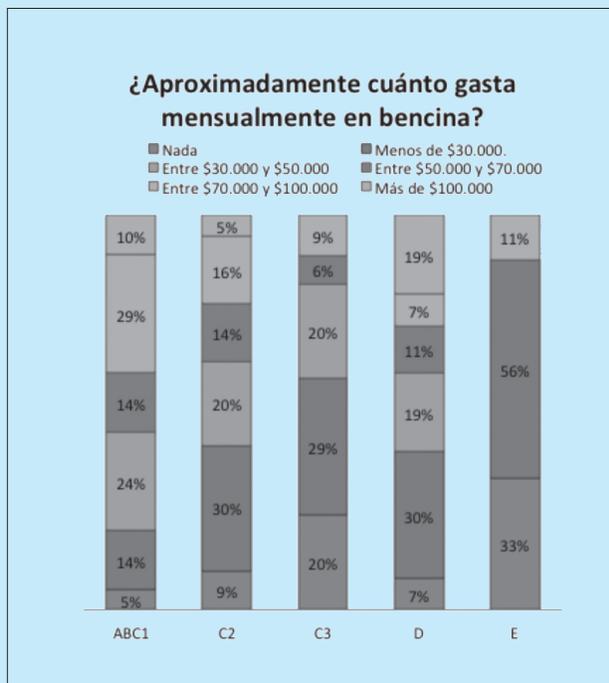
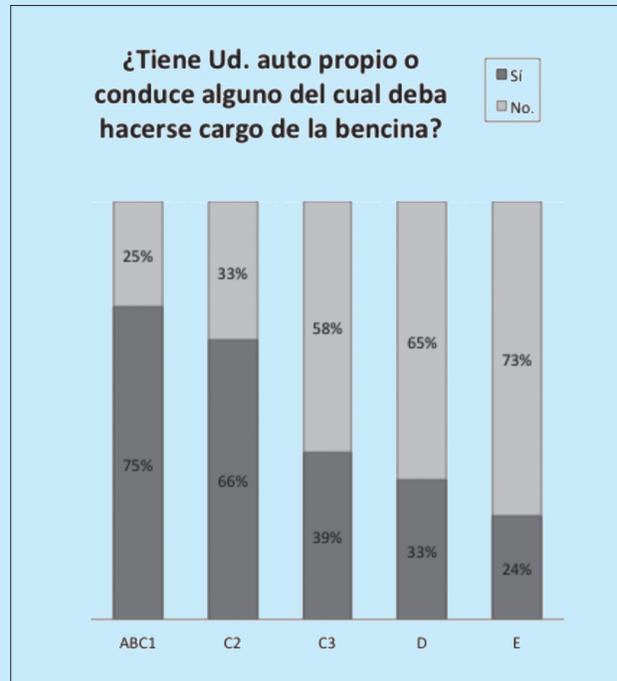
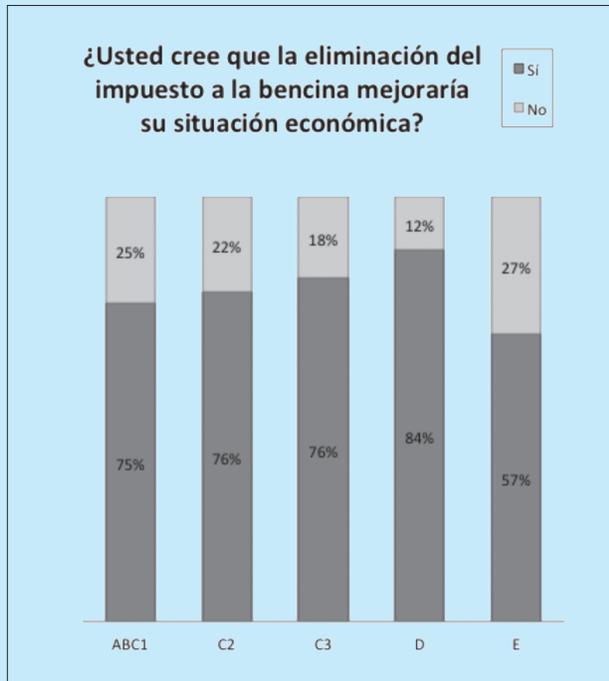
Hay quienes señalan que el impuesto específico a los combustibles afecta principalmente a los sectores de mayores ingresos de la población, y que por esto, es una buena herramienta de redistribución del ingreso.

Sin embargo, al consultar por el efecto de este impuesto, se observa que casi el 80% de la población siente que este impuesto afecta su situación económica.



Incluso, si se hace un análisis más detallado, desagregando los resultados por situación socioeconómica, se aprecia que para todos los sectores hay una alta proporción de la población que se siente afectada. De hecho, el sector que manifiesta ser el más afectado es el D con un 84% versus el 75% expresado por el ABC1.

Tiene sentido que, en términos absolutos, el sector más afectado por este impuesto sea el de mayores ingresos porque tiene más autos y son más intensivos en su uso. Sin embargo, en términos relativos el gasto en combustibles representa una mayor proporción de su ingreso para los sectores socioeconómicos más bajos. De hecho, los más afectados serán aquellos con mayor elasticidad de demanda puesto que su consumo se ve fuertemente restringido por el aumento en precios.



Desde esta perspectiva ya no es claro que el impuesto a los combustibles sea una buena herramienta redistributiva.

Según los datos de la encuesta, en promedio una persona que tiene un gasto mensual de bencina y pertenece al nivel socio económico (NSE) D, desembolsa mensualmente alrededor de \$43.333, mientras que esta misma cifra para el NSE ABC1 asciende a \$54.000.

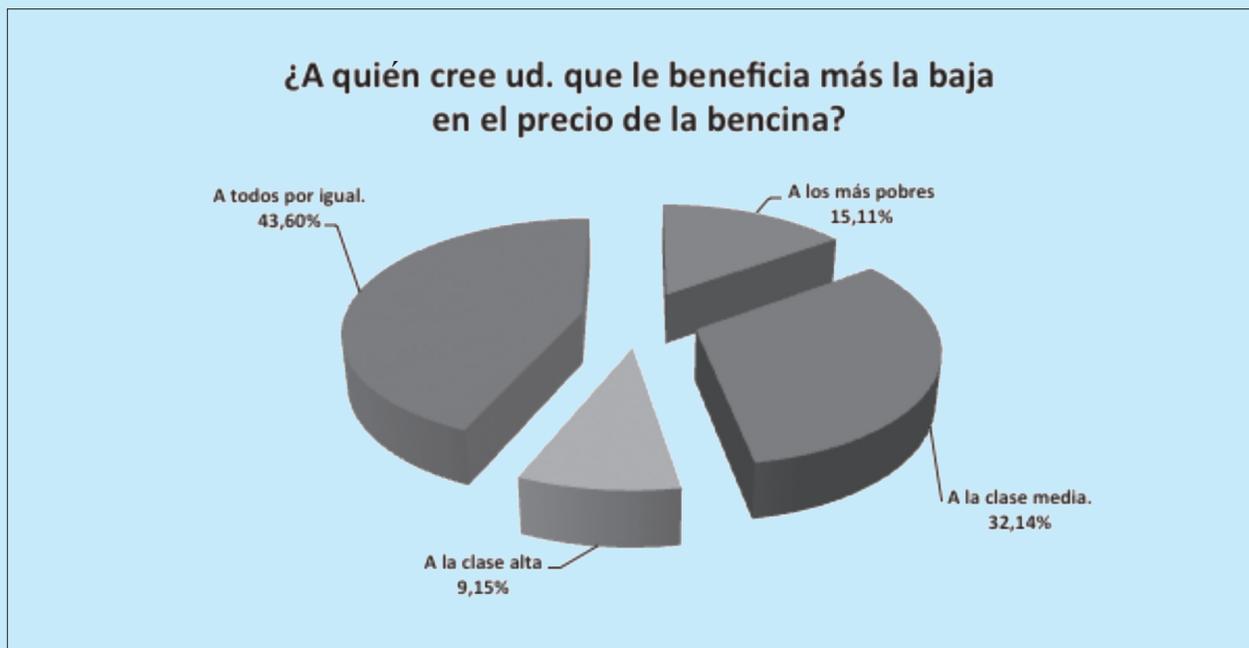
Considerando estas cifras e ingresos promedios de \$389.019 y \$1.956.529 para cada grupo respectivamente³, se tiene que el gasto promedio en bencina significa un 11,14% del ingreso para aquellos que pertenecen al NSE D y un 2,76% para los pertenecientes al NSE ABC1.

A este efecto se le suma el hecho de que parecen ser más sensibles al precio las personas de menores ingresos, con lo que la disminución o eliminación de este impuesto les significaría un aumento en su excedente de mayor magnitud.

Lo anterior da una idea de cuánto afecta en términos relativos este impuesto a cada segmento de la población y permite presumir que la afectación a las personas de menores ingresos es mayor de lo que generalmente se piensa.

Se sabe que este análisis es muy simple como para considerar sus resultados como concluyentes, y que la comparación está sesgada por el hecho de realizarse entre individuos que efectivamente gastan parte de su ingreso en combustible (proporción que es mucho mayor en los sectores de mayores ingresos), sin embargo, constituye una primera aproximación a lo que ocurre en realidad con este impuesto.

Es quizás por lo anterior que si se les pregunta a las personas sobre quiénes son los mayores beneficiados con una baja en el precio de la bencina, una alta proporción percibe que una disminución en el precio beneficiaría a todos los grupos por igual. No obstante, hay otro grupo que plantea que la más favorecida sería la clase media, y sólo un pequeño porcentaje piensa que esta medida beneficiaría principalmente a los más pobres o al nivel socio económico más alto.



³ Véase Encuesta CASEN 2009

2.2. ¿Corrige la externalidad este impuesto?

Desde el punto de vista puramente económico, la existencia de impuestos específicos tiene sentido sólo en la medida que permitan corregir una externalidad negativa. En este caso el impuesto a los combustibles se justificaría por los múltiples costos sociales que produce el uso de vehículos, entre los que destacan la contaminación, el desgaste de las vías, la congestión, el ruido y los accidentes.

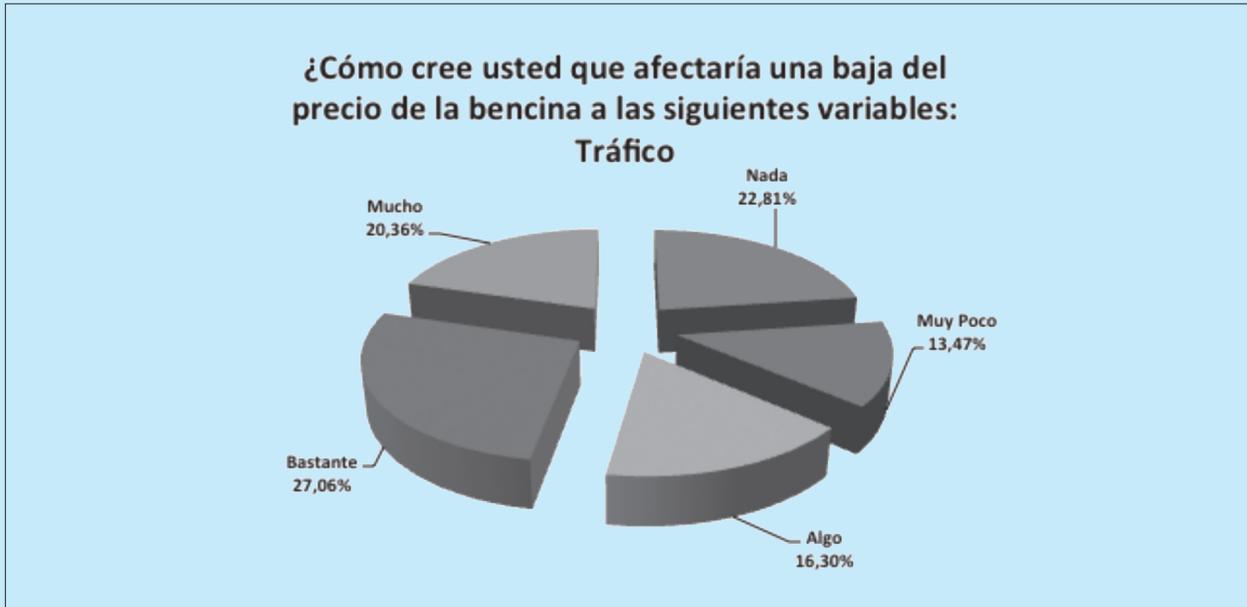
Precisamente este año se realizó, con apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, un estudio sobre el valor del impuesto a los combustibles en Chile⁴. El estudio realiza estimaciones sobre los distintos costos sociales asociados al uso de los combustibles y llega a la conclusión de que el monto actual del impuesto no es suficiente para corregir estas externalidades negativas. Sin embargo, al mismo tiempo plantea que hay maneras más eficientes de corregir estas distorsiones que la sola aplicación de un impuesto a los combustibles. Entre ellas destacan el cobro por transitar en horas punta para internalizar los costos asociados a la congestión y el uso de seguros para internalizar los costos de los accidentes de tránsito. De hecho en Chile ambas sugerencias son aplicadas al menos en forma parcial, por lo que el impuesto pierde en parte su justificación.

Por lo tanto, a pesar de que el actual impuesto a los combustibles se podría justificar económicamente por el hecho de corregir en parte las externalidades, no lo hace de la manera más eficiente. En este sentido el norte de las políticas públicas más que tender hacia el incremento del impuesto a los combustibles, debiese ir hacia su reemplazo por sistemas de corrección de externalidades más eficientes.

No obstante lo anterior, en la percepción de la gente no se observa una estrecha relación entre el impuesto y la corrección de las externalidades negativas antes mencionadas. Tanto para la contaminación como para la congestión, alrededor del 50% opina que un cambio en el impuesto a los combustibles produciría a los más algo de efecto en estas variables.



4 International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile, Ian Parry y Jon Strand.



2.3. Relevancia en la discusión tributaria y asociación política.

Destaca la gran proporción de personas que consideran que, en caso de realizarse una reforma tributaria esta debiese considerar una disminución del impuesto a los combustibles. Más del 84% piensa que es muy o medianamente importante la consideración de este impuesto en el contexto de una reforma tributaria.



Otro dato interesante es que, a pesar de que es una discusión que se viene sosteniendo hace bastante tiempo, la propuesta de eliminar el impuesto a los combustibles no se asocia a ningún sector político en particular. Solo un 9,73% de los encuestados asocia la propuesta con la Alianza por Chile, mientras que un 20,01% lo hace con la Concertación, sumando ambas posturas menos del 30% de la población.

3. Conclusiones

- a. Una importante proporción de la población se siente directamente afectada por el impuesto a los combustibles, hecho que se acentúa en los niveles socioeconómicos más bajos. Esto contrasta con la creencia de que este impuesto afectaría solo a los propietarios de automóviles y por lo tanto principalmente a los sectores de mayores ingresos.
- b. Para entender este fenómeno se deben tener en cuenta los efectos en términos relativos que tiene el impuesto a los combustibles sobre los distintos grupos de la población. Si bien las personas de más altos ingresos tienen mayor cantidad de automóviles y son más intensivos en el uso de la bencina, en términos relativos (con respecto a sus ingresos), quienes se ven más afectados son los sectores de clase media y baja, ya que para ellos el impuesto implica un costo mayor en proporción a sus ingresos.
- c. En la percepción de la gente, no se observa una estrecha relación entre el impuesto y la corrección de externalidades negativas como contaminación, congestión, ruido, etc. Por su parte, estudios han demostrado que el actual valor del impuesto es menor del necesario para compensar los costos producidos por estas externalidades. Además, estos mismos estudios plantean que este tipo de impuestos no son una forma eficiente de corregir las externalidades asociadas al uso del combustible.
- d. El impuesto a los combustibles es un tema que los ciudadanos consideran sumamente relevante a la hora de realizar una reforma tributaria. Sin embargo no existe una postura política predominante asociada a la idea de eliminar este impuesto.