

**SESIÓN ORDINARIA 276a DE LA COMISIÓN DE HACIENDA,
CORRESPONDIENTE AL PERÍODO LEGISLATIVO 2018-2022, CELEBRADA EL
DÍA MARTES 22 DE JUNIO DE 2021 DE 15:00 A 17:30**

SUMARIO

Esta sesión tiene por objeto continuar con el estudio del proyecto de ley que “Modifica la ley N°18.502, que establece impuestos a combustibles que señala, para rebajar en un 50% el impuesto específico a las gasolinas automotrices y petróleo diésel, en caso de y durante la vigencia de un estado de excepción constitucional, o alguna calamidad pública que afecte o comprometa gravemente el empleo e ingresos de la ciudadanía”, Boletín N° 14.289-05, con las siguientes audiencias:

- Ministro de Economía, Sr. Lucas Palacios Covarrubias.
- Director del Servicio de Impuestos Internos, Sr. Fernando Barraza.
- Presidente de la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile - CONAPYME y la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile - CONATACUCH, Sr. Héctor Sandoval.
- Alejandro Tirachini Hernández, académico Universidad de Chile.
- Confederación de Taxis Colectivos y Transporte menor de Chile CONTTRAMEN; El Consejo Nacional de Taxis colectivos de Chile CNTCH; y La Federación de Taxis Colectivos de La Provincia cordillera FESICOR (Solicitud conjunta de las 3 organizaciones), Sr. Eduardo Castillo Agueto, Presidente CONTTRAMEN junto con Sr. Eduardo Lillo Navarrete y Sr. Luis Contreras Peñaloza
- Coordinadora Nacional de Taxistas independientes de Chile, Sr. Claudio

Morales Ortiz.

•Sr. Juan Marcelo Villalobos Iribarra, Presidente de Mi Taxi colectivo, Federación gremial del Biobío.

Se dio inicio a la sesión a las 9:06 horas.

1. ASISTENCIA

Asistieron los diputados Hernández, Javier; Lorenzini, Pablo (Presidente); Mellado, Cosme; Núñez, Daniel; Ortiz, José Miguel; Pérez, Leopoldo; Ramírez, Guillermo; Santana, Alejandro; Schilling, Marcelo; Von Mühlenbrock, Gastón. La Diputada Cid, Sofía fue reemplaza por el Diputado Mellado, Miguel. Asistieron también los diputados Auth, Pepe; Calisto, Miguel Ángel; Carter, Álvaro; Soto, Leonardo.

Autoridades invitadas: Ministro de Economía, Sr. Lucas Palacios Covarrubias y Director del Servicio de Impuestos Internos, Sr. Fernando Barraza.

Actuó como Secretario Abogado de la Comisión la señora María Eugenia Silva Ferrer y como abogado ayudante el señor Sebastián Flores Cuneo.

2. CUENTA

Se dio cuenta de los siguientes documentos:

1.- Solicitud de audiencia en conjunto, de la Confederación de Taxis Colectivos y Transporte menor de Chile CONTRAMEN; El Consejo Nacional de Taxis colectivos de Chile CNTCH, y La Federación de Taxis Colectivos de La Provincia cordillera FESICOR, para exponer sobre el proyecto de ley que “Modifica la ley N°18.502, que establece impuestos a combustibles que señala, para rebajar en un 50% el impuesto específico a las gasolinas automotrices y petróleo diésel, en caso de y durante la vigencia de un estado de excepción constitucional, o alguna calamidad pública que afecte o comprometa gravemente el empleo e ingresos de la ciudadanía”, Boletín N° 14.289-05.

2.- Solicitud de audiencia de la Coordinadora nacional de taxistas independientes de Chile, Sr. Claudio Morales Ortiz en relación al proyecto rebaja impuestos específico a los combustibles, Boletín N° 14289-05

3.- La Dirección de Presupuestos-remite Informe Plan Impulso Araucanía (PIA) al 1er trimestre 2021, con anexo de objetivos y metas a marzo 2021

4.- La Contraloría General ha habilitado dos nuevos reportes que dan cuenta de las modificaciones presupuestarias tramitadas y del presupuesto actualizado de las entidades del gobierno central, a los cuales se puede acceder desde el sitio de contabilidad de la página web institucional (Código QR). Dichos reportes permiten conocer el presupuesto inicial aprobado por el Congreso Nacional, el actualizado respecto de cada una de las indicadas instituciones y las modificaciones que se le han introducido durante el año.

3. VARIOS

Parlamentarios de la Comisión plantearon que existe un número importante de feriantes no formales que no van a recibir el bono de alivio a las pymes, recientemente aprobado por esta Comisión y por el Congreso Nacional.

El ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Lucas Palacios, aclaró que el compromiso respecto a los feriantes no formales era acompañarlos en el proceso de formalización y otorgamiento de los beneficios de la ley. Aclaró que, conforme a la redacción de la ley recién publicada, existe una exigencia de formalización que se desprende del articulado, la que hace necesaria la formalización de los feriantes. En tal sentido, se ha dispuesto un programa de acompañamiento a los feriantes para que realicen tal proceso, y puedan ser elegibles para este y otros beneficios del Estado.

4. ORDEN DEL DÍA

La Comisión recibió al Director del Servicio de Impuestos Internos, señor Fernando Barraza Luengo. Tras hacer una breve descripción del proyecto de ley, observó que es necesario precisar a qué componente de la tasa (base o variable) se refiere la rebaja. En este sentido, no es claro qué se entiende por “rebajarse un 50% a lo indicado en este artículo y las demás leyes aplicables, toda vez que no es claro a qué leyes se refiere y para qué efectos. En cualquier caso, no debiera alterar, por ejemplo, el mecanismo de estabilización de precios (Ley N° 20.765) sino solo rebajar el impuesto específico. También es relevante precisar si el requisito “afecte o comprometa gravemente el empleo e ingresos de la ciudadanía” es aplicable tanto al caso de estado de excepción o solo de calamidad pública.

Por otra parte, preguntó si sería necesario adoptar o un acto administrativo adicional que determine la procedencia de la medida. En este sentido, es necesario clarificar quién o en base a qué califica la afectación o compromiso “grave” del empleo e ingreso. Esta afectación o compromiso, ¿será local, regional o nacional? Según lo anterior, ¿la medida puede adoptarse a nivel local, regional o nacional? Esto generaría problemas de fiscalización y control.

Asimismo, no queda claro quién o en base a qué determina que ha cesado el motivo y consecuencias, y si este cese se refiere a los ingresos y empleos o a otras consecuencias.

En cuanto al impacto en recaudación, presentó las siguientes cifras:

Año Comercial	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gasolinas Automotrices	1.234.194	1.304.041	1.356.374	1.438.273	1.309.192	437.150
Petróleo Diesel (total)	258.148	316.526	362.266	363.721	484.890	74.871
Impuesto al Petróleo Diésel	615.444	659.697	689.472	809.124	1.041.148	183.440
Crédito Especial Art 7° Ley 18.502	-299.739	-287.409	-274.572	-379.432	-471.172	-91.570
Recuperación Transporte de Carga	-57.557	-55.762	-52.634	-65.971	-85.086	-17.000
Automóviles a Gas Licuado	7.260	5.981	5.688	5.807	3.326	895
Otros	2.443	2.785	3.068	3.333	2.438	776
Total	1.502.044	1.629.334	1.727.396	1.811.134	1.799.846	513.691

Planteó una primera estimación, en un escenario de rebaja del 50% del componente base:

Componente Base (Año 2020 - Cifras en Millones de Pesos)	Ley Actual	Propuesta de Ley	Menor Recaudación Anual
Gasolina	1.202.121	601.060	-601.060
Petróleo Diesel	258.120	129.060	-129.060
Impuesto al Petróleo Diésel	707.420	353.710	-353.710
Crédito Especial Art 7° Ley 18.502	-368.771	-184.386	184.386
Recuperación Transporte de Carga	-80.528	-40.264	40.264
Total	1.460.241	730.120	-730.120

También presentó un escenario con rebaja del 50% del componente base y del variable:

Componente Base y Variable (Año 2020 - Cifras en Millones de Pesos)	Ley Actual	Propuesta de Ley	Menor Recaudación Anual
Gasolina	1.309.192	654.596	-654.596
Petróleo Diesel	484.890	242.445	-242.445
Impuesto al Petróleo Diésel	1.041.148	520.574	-520.574
Crédito Especial Art 7° Ley 18.502	-471.172	-235.586	235.586
Recuperación Transporte de Carga	-85.086	-42.543	42.543
Total	1.794.082	897.041	-897.041

El diputado Miguel Mellado preguntó en qué se gasta lo recaudado a partir del impuesto específico a los combustibles.

El diputado Calisto valoró que este proyecto de ley sea discutido, en tanto apunta a una problemática profunda, que afecta con mayor intensidad a quienes viven en zonas extremas. Consultó cuánto deja de recaudar el Estado de este tributo, por las exenciones de que gozan algunas empresas.

El diputado Ortiz compartió los fundamentos del proyecto de ley, pero advirtió que no viene acompañado de un informe financiero que dé cuenta de su impacto fiscal.

El señor Barraza señaló que el impuesto específico no tiene una destinación especial, ya que, como todos los impuestos, se agrega al erario nacional y desde ahí se distribuye a los distintos gastos. Respecto a la pregunta del diputado Calisto, señaló que no tiene ese dato

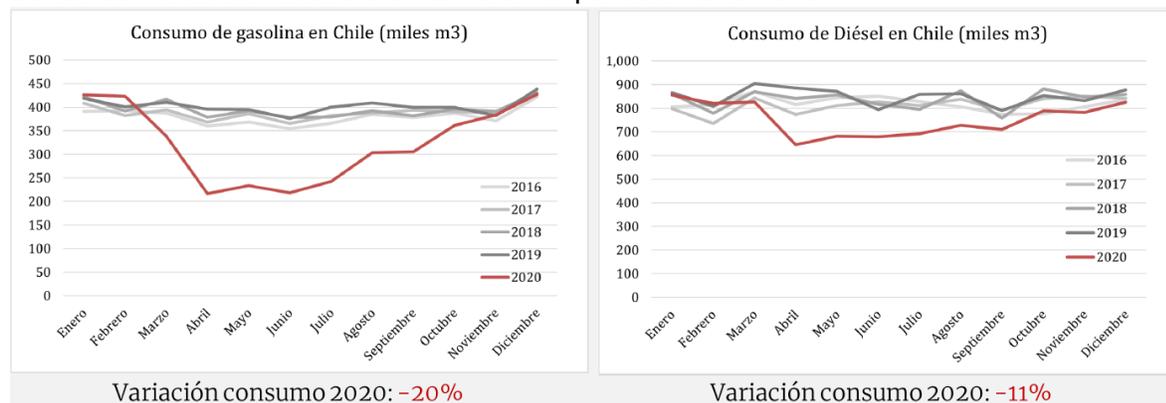
en este momento, pero podría entregarlo por escrito, en respuesta a un oficio de la Comisión. Se acordó enviar tal oficio.

El diputado Carter manifestó que las familias de menores ingresos y los que habitan zonas extremas son los que dejarán de tener la posibilidad de usar sus vehículos y tendrán que acudir al transporte público, en circunstancias que ello supone un mayor riesgo de contagio del Covid-19. Llamó al Ejecutivo a hacerse parte de este proyecto, que va en rápida ayuda de la gente y contribuirá a la reactivación económica.

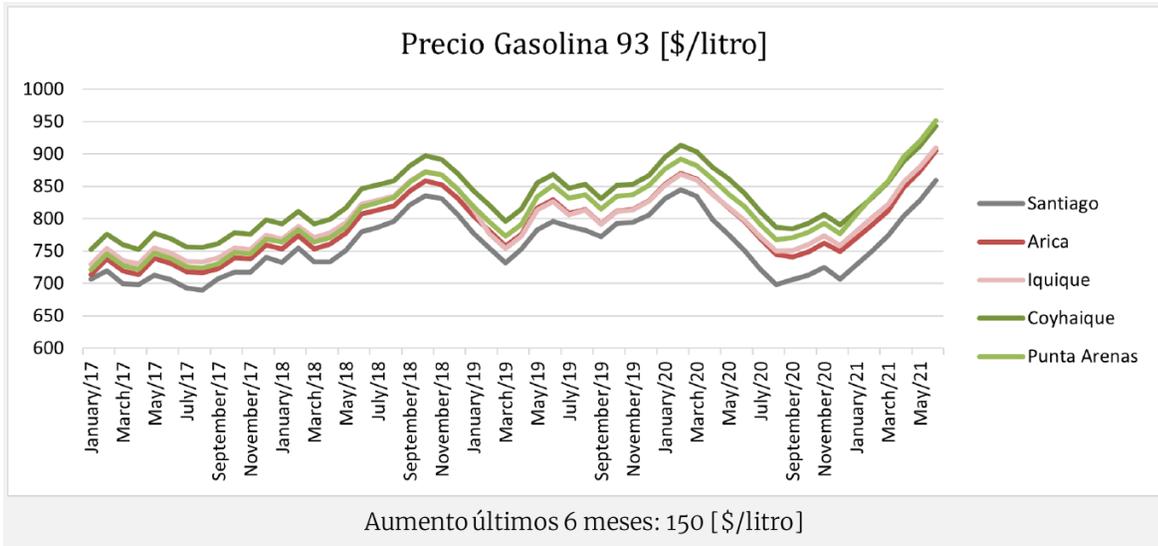
El Presidente de Conatacoch, señor Héctor Sandoval Gallegos, expresó que el impuesto específico de los combustibles presenta desde sus orígenes una fuerte inequidad, la que se manifiesta en la serie de exenciones vigentes para diversas actividades económicas. Manifestó su apoyo al proyecto de ley, destacando que sería importante enfocarlo en quienes utilizan el combustible como principal insumo en su actividad económica, como los taxis y el transporte escolar. Agregó que debiera establecerse, en estos términos, de forma permanente y no restringido al estado de excepción constitucional.

El diputado Auth manifestó que no tiene sentido discutir este problema acotado únicamente al estado de excepción, toda vez que busca resolver un problema que no se restringe a este periodo. Por el contrario, la eventual rebaja debe discutirse de manera permanente, por la vía universalizar el pago del impuesto a los combustibles, reduciéndolo a un tercio o a un cuarto. En estos escenarios, se recaudaría lo mismo si todos los que usan combustible pagaran el impuesto. La opción contraria, tendría el indeseable efecto de fomentar el transporte privado por sobre el incentivo al uso del transporte público. Anunció su voto en contra a este proyecto de ley, en tanto la discusión debe darse en un contexto general y permanente.

A continuación, expuso el señor Alejandro Tirachini Hernández, profesor del departamento de ingeniería civil de la Universidad de Chile. En primer lugar, detalló la situación del consumo de combustible en Chile en el periodo 2016-2020:

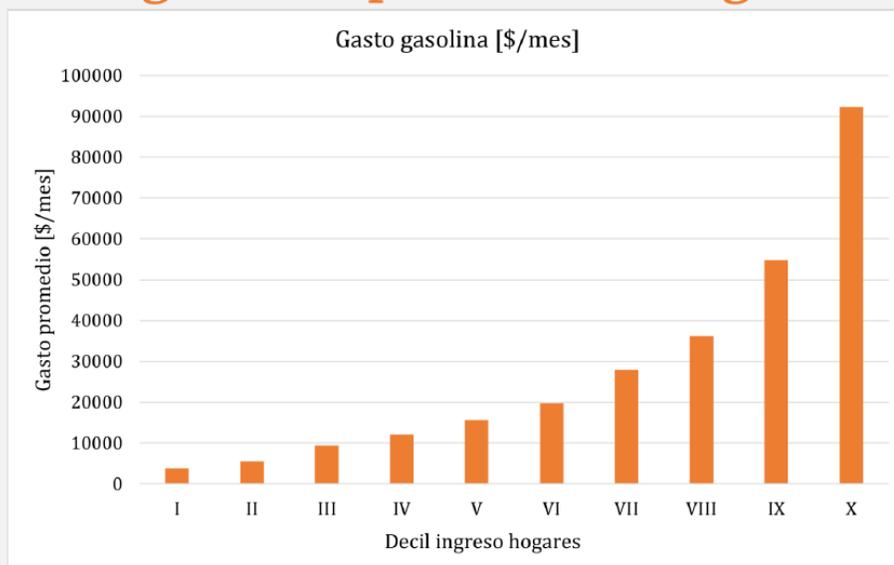


Respecto al precio de la gasolina en el periodo 2017-2020, particularmente de la bencina de 93 octanos, presentó el siguiente gráfico:



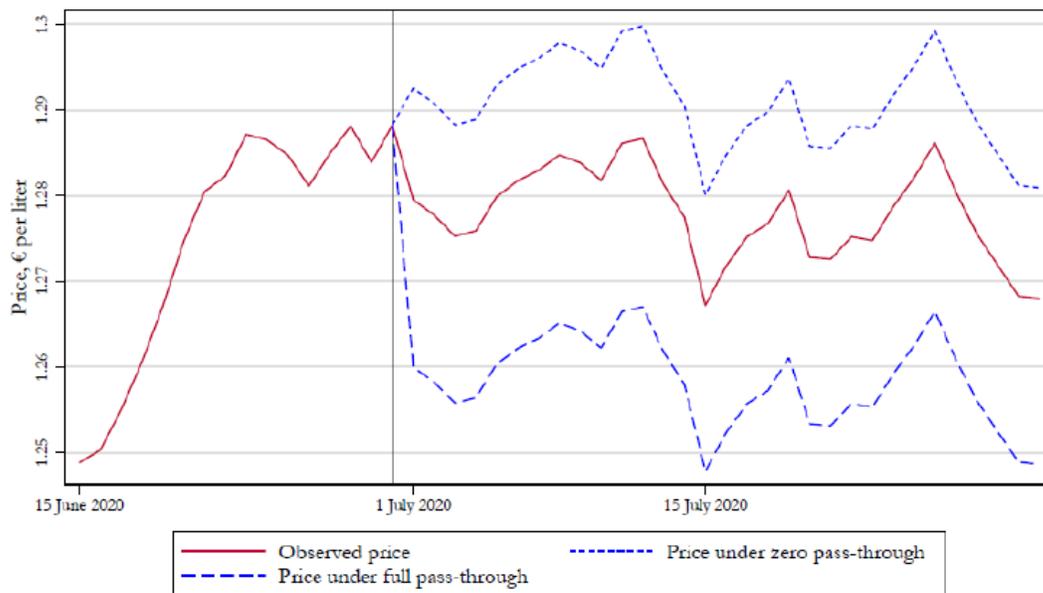
Respecto a quién se queda con el beneficio de una eventual rebaja del impuesto al combustible, señaló que el decil de ingreso alto consume 24 veces más gasolina que el decil de ingreso bajo, y 6 veces más gasolina que el decil de ingreso medio:

Gasto en gasolina por decil de ingreso hogar



Agregó que otra pregunta clave que debe responderse es sobre el beneficio de la rebaja que queda en las distribuidoras de combustible, en tanto ellas no están obligadas a traspasar la rebaja al precio final. Citando el caso alemán, donde se redujo temporalmente el impuesto a los combustibles, destacó que las distribuidoras traspasaron al precio entre un 40 y 61% de la rebaja del impuesto a la gasolina E5 y un 83% de la rebaja del impuesto al diésel. El resto de la rebaja tributaria terminó aumentando las ganancias de las distribuidoras.

Figure 1: Effect of the temporary VAT reduction on average prices, E5



Notes: The solid line shows the evolution of the daily weighted average price of E5 in Germany between 15 June and 31 July 2020. The dashed lines show the counterfactual evolution of the daily weighted average gasoline price in Germany under zero and full pass-through. The solid vertical line shows the beginning of the VAT reduction.

En definitiva, sobre quién se quedaría con el beneficio de la disminución, es posible proyectar la respuesta sobre tres escenarios. En un escenario pesimista, las distribuidoras transfieren a las personas sólo el 40% de la rebaja, en uno neutro un 60% y en uno optimista el 100%. Esto permitiría prever los siguientes resultados, según la ganancia de cada grupo por cada 1000 pesos que el Estado deje de recaudar en impuesto al combustible:

Hogares	Escenario			
	Pesimista	Neutro	Optimista	
Decil I ingreso bajo	\$ 5	\$ 8	\$ 14	} Quintil I: 1%-3%
Decil II	\$ 8	\$ 12	\$ 20	
Decil III	\$ 14	\$ 20	\$ 34	
Decil IV	\$ 17	\$ 26	\$ 44	
Decil V	\$ 23	\$ 34	\$ 56	
Decil VI	\$ 28	\$ 43	\$ 71	} Quintil V: 21%-53%
Decil VII	\$ 40	\$ 60	\$ 101	
Decil VIII	\$ 52	\$ 78	\$ 131	
Decil IX	\$ 79	\$ 119	\$ 198	
Decil X ingreso alto	\$ 133	\$ 200	\$ 333	
Distribuidoras gasolina	\$ 600	\$ 400	\$ -	
Total	\$ 1,000	\$ 1,000	\$ 1,000	

12

Por su parte, el Estado dejaría de recaudar lo siguiente, conforme a los tres escenarios:

		Impuesto [Millones US\$]	
		Año	
		2019	2048
		2020	1647
		Promedio	1848

Escenario	Tranferencia	Recaudación sin reducción impuesto [Millones US\$]	Recaudación con 50% reducción impuesto [Millones US\$]		Pérdida recaudación [Millones US\$]	
			Elasticidad	Elasticidad	Elasticidad	Elasticidad
			0	-0.47	0	-0.47
Optimista	100%	1848	924	1069	924	779
Neutro	60%	1848	924	1011	924	837
Pesimista	40%	1848	924	982	924	866

Elasticidad de corto plazo precio gasolina en Chile: entre -0.45 y -0.49 (Carrasco, 2012)

A continuación, presenté la pérdida de recaudación fiscal y la ganancia de cada grupo en un año:

[Millones US\$]

Hogares	Escenario			
	Pesimista	Neutro	Optimista	
Decil I	5	7	11	} Quintil I: 26 millones US\$
Decil II	7	10	15	
Decil III	12	17	26	
Decil IV	15	22	34	
Decil V	20	28	44	
Decil VI	25	36	55	} Quintil V: 413 millones US\$
Decil VII	35	50	78	
Decil VIII	45	66	102	
Decil IX	68	99	154	
Decil X	115	167	259	
Distribuidoras gasolina	519	335	0	
Total pérdida recaudación	866	837	779	

El costo fiscal del 50% de disminución del impuesto a la gasolina, contrastado con otras políticas públicas, podría graficarse a partir de los siguientes ejemplos:

	Valor unitario	Equivalencia de pérdida recaudación 800 millones USD en un año
1. Personas beneficiadas Pensión Básica Solidaria (PBS)	\$158.339 por mes \$ 1.900.068 por año	309.463 personas beneficiadas
2. Hospitales	230 millones US\$ (Colina)	3,5 hospitales
3. Buses eléctricos Más electroterminal	290 mil US\$ 8 millones US\$ (Maipú)	2.200 buses eléctricos con infraestructura de carga

Llamó a discutir ciertas situaciones desventajosas puntuales, entre ellas, la de hogares de bajos ingresos que dependen del automóvil, la de las zonas extremas donde el precio de las gasolinas es de más de \$1000 por litro, el transporte público y los taxis colectivos. Agregó que las transferencias a casos atendibles de grupos desfavorecidos es una medida muy superior a la rebaja generalizada al impuesto específico al combustible. Ello, porque el costo en recaudación es mínimo en relación al de este proyecto (1-3% de pérdida de recaudación es suficiente para cubrir ganancia equivalente del primer quintil de ingreso). Además, no tiene los efectos perversos de este proyecto, como es el costo medioambiental por aumento del consumo de los combustibles (6 a 16% mayor consumo de gasolina).

Concluyó señalando que la premisa del proyecto es una medida de apoyo para las familias de ingresos bajos y medios, que se han visto agobiadas por el adverso escenario económico actual asociado a la pandemia. Esta premisa no se sostiene en la realidad, en tanto el proyecto va en la dirección contraria. La iniciativa tiene efectos sociales y medioambientales perniciosos: desfinancia al Estado cuando más recursos necesita para financiar programas sociales. Además, constituye un probable regalo a las distribuidoras de combustible. Finalmente, destacó que casos atendibles como el de los hogares de bajos recursos afectados por el alto precio del combustible en la pandemia deben ser abordados de otra forma.

El señor Eduardo Castillo, Presidente de la Confederación de Taxis Colectivos y Transporte Menor de Chile, señaló que no será posible rebajar el impuesto específico si el Ejecutivo no lo apoya de forma decidida. Llamó a atender con mayor urgencia los problemas de los sectores que actualmente enfrentan mayores dificultades, estableciendo exenciones en su caso. Por otra parte, respecto a los sectores de la economía que actualmente no pagan impuesto específico, propuso que deberían pagar también este tributo, considerando que empresas como las mineras o aeronáuticas, son también las más contaminantes.

Consideró fundamental que el Estado legisle en forma seria respecto a este tema y no restringiendo la rebaja al estado de excepción constitucional.

5. ACUERDOS

Se acordó oficiar al Director del Servicio de Impuestos Internos para que informe a la Comisión el monto de recursos que se dejan de recaudar en relación al impuesto específico a los combustibles en razón de las exenciones actualmente vigentes.

Las diversas intervenciones constan en el registro audiovisual de esta sesión, que contiene el debate en su integridad.¹

Por haberse cumplido el objeto de esta sesión, se levantó a las 17:22 horas.



MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Secretaria de la Comisión

¹ Disponible en: <http://www.democraciaenvivo.cl/>