

**INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°18.502, QUE ESTABLECE IMPUESTOS A COMBUSTIBLES QUE SEÑALA, DISPONIENDO LA REBAJA EN UN 50% DEL IMPUESTO ESPECÍFICO AL COMBUSTIBLE, EN CASO DE ESTADO DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CALAMIDAD PÚBLICA O SIMILAR**

---

Boletín N° 14.289-05

**HONORABLE CÁMARA**

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en moción del diputado señor Álvaro Carter Fernández.

Asistieron a dar su opinión en representación del Ejecutivo, el Ministro de Hacienda, Sr. Rodrigo Cerda Norambuena, el Ministro de Economía, Sr. Lucas Palacios Covarrubias y el Director del Servicio de Impuestos Internos, Sr. Fernando Barraza.

En representación de organismos sociales e instituciones fueron invitados a dar su opinión las siguientes personas: los académicos señores Alejandro Tirachini Hernández, Universidad de Chile, Sr. Claudio Agostini González, Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de Ingeniería, Dr. Benjamín Leiva Crispi, Economista, Universidad de Chile y Sr. Jorge Hermann, economista, profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Asimismo se recibió en audiencia la Alianza de Conductores de Taxis Colectivos de Chile (ANATAXCCOL), Vocero, Sr. Marcos Ponce Reyes junto con el Secretario General, Sr. Carlos Marín Cortes y el Presidente de la Asociación Gremial de taxis colectivos La Florida, Sr. Alejandro Álvarez Gálvez, Presidente de la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile - CONAPYME y la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile - CONATACCOCH, Sr. Héctor Sandoval, 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 Irribarra, Presidente de Mi Taxi colectivo, Federación gremial del Biobío, Sr. Manuel Letelier Godoy, Presidente Federación de Taxis Colectivos de la Región de Coquimbo FETRACO y Sr. Mario Pinto, Presidente de la Coordinadora Nacional de conductores de colectivos.

**I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS**

1.- Idea matriz o fundamental del proyecto:



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: FBF67CA103584F20

Ir en ayuda de tantos compatriotas que luego del estallido social y la pandemia provocada por el Covid 19 se han visto fuertemente impactados por la pérdida de empleo y disminución de ingresos, mediante la rebaja del impuesto específico a los combustibles gasolinas automotrices y petróleo diésel, y mientras esté vigente el estado de excepción constitucional, calamidad pública o similar, y sus consecuencias, todo ello, considerando, además, que las circunstancias que dieron origen al referido impuesto, ya fueron cumplidas, esto es, la reconstrucción de caminos y carreteras destruidas por el terremoto de 1985.

2.- Aprobación en general del proyecto

Fue por la mayoría de cinco votos a favor y tres en contra. Votaron a favor los diputados Hernández (Presidente accidental), Mellado, Morales (en reemplazo del diputado Ramírez), Ortiz y Von Mühlenbrock. Votaron en contra los diputados Jackson, Pérez y Schilling.

3- Normas que deben aprobarse con quórum especial:

No hay

4-Disposiciones o indicaciones rechazadas:

El artículo único del proyecto

5- Indicaciones declaradas inadmisibles:

**1.-Indicación de los diputados Lorenzini, Mellado y Schilling:**

“Para sustituir en el artículo único el guarismo “50%” por “30%”.

**2.-Indicación del diputado Calisto:**

“Intercálese en el artículo único, que modifica el artículo 6° de la ley 18.502 que establece impuestos a combustibles y que intercala antes del inciso final un nuevo inciso 12, luego del texto “y las demás leyes aplicables” y antes de “, rebaja la cual se mantendrá hasta”, una oración del siguiente tenor: “y en un 100% en el evento de tratarse de zonas extremas”

**3.-Indicación del diputado Silber:**

Para agregar, luego del punto final la siguiente frase:

“La rebaja establecida en el presente inciso, tendrá como límite la venta de combustibles para vehículos automotrices de hasta dos mil centímetros cúbicos, y deberá realizarse mediante la devolución de impuestos anual que realiza el Servicio de Impuestos Internos, el que, a su vez, deberá dictar un reglamento para regular dicho mecanismo de rebaja al impuesto específico”.

**4.-Del diputado Raúl Soto:**

1) En el artículo único del proyecto, a continuación del punto a parte (.) que ahora pasa a ser punto seguido, agregase lo siguiente:

“Con todo, mientras se encuentre vigente el Estado de Excepción Constitucional o la calamidad pública en mención, no procederá el mecanismo de devolución o recuperación del impuesto establecido en el presente artículo, en favor de

empresas contribuyentes de Impuesto al Valor Agregado, constructoras y exportadores, según lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley en relación con lo señalado en el Decreto Ley 311 del año 1986”.

2) En el artículo único del proyecto, a continuación del punto a parte (.) que ahora pasa a ser punto seguido, agregase lo siguiente:

“Asimismo, este impuesto se rebajará en un setenta y cinco por ciento para el caso de los taxis básicos, taxis colectivos, y al transporte de pasajeros de zonas rurales, mientras persista el Estado de Excepción Constitucional o Calamidad Pública en mención”.

**5.-Del diputado Carter:**

Agréguese al nuevo inciso 12 del artículo 6°, luego de un punto seguido la siguiente frase:

“Esta rebaja deberá extenderse por los 8 meses posteriores luego de concluido el estado de excepción constitucional o la calamidad pública que la motive”.

**6.-De los diputados Lorenzini, Mellado y Schilling:**

Para sustituir los incisos primero y segundo del artículo 7 por el siguiente: “El impuesto señalado en el artículo anterior se aplicará a las gasolinas y petróleo utilizados en cualquier medio de transporte y en cualquier actividad productiva o comercial, sin excepción”.

6.- Diputado Informante: El señor Giorgio Jackson Drago.

## **II.- ANTECEDENTES GENERALES DE LA INCIATIVA**

Fundamentos de la moción

1.-Chile se encuentra en el segundo lugar de los países con los precios de las gasolinas más altos a nivel latinoamericano, con una tarifa que ronda en US\$ 1,19 por litro.

2.- Masiva pérdida de empleos e ingresos producto del estallido social y la pandemia, han convertido al automóvil en una herramienta de trabajo, afectada por el alto precio del combustible.

3.- Desde el terremoto de 1985, situación que originó la dictación de la ley N°18.502, de 1986, que estableció un impuesto específico al consumo de gasolinas automotrices y petróleo diesel (y al consumo vehicular de gas natural comprimido y gas licuado de petróleo) con la finalidad de aplicar dichos tributos para financiar la reconstrucción de caminos y carreteras afectadas por dicho terremoto, han transcurrido 34 años y la finalidad se encuentra cumplida.

## **III.-CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley consta de un artículo único, mediante el cual se modifica el artículo 6° de la ley N° 18.502 que establece impuestos a combustibles, de la siguiente manera:

“No obstante lo anterior, en caso de estado de excepción constitucional o alguna calamidad pública que afecte o comprometa gravemente el empleo e ingresos de la ciudadanía, dicho impuesto deberá rebajarse un 50% a lo indicado en este artículo y las demás leyes aplicables, rebaja la cual se mantendrá hasta que cese el acontecimiento que lo motivó, así como también sus consecuencias”.

### **III.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO**

Por tratarse de una Moción no patrocinada por el Ejecutivo, éste no presentó por no corresponder, informe financiero en los términos del artículo 226 del Reglamento de la Corporación. Sin embargo, hizo saber su opinión a solicitud de la Comisión, en los siguientes términos, informando, por medio del Director del Servicio de Impuestos Internos, el monto de recursos que se dejan de recaudar en relación al impuesto específico a los combustibles en razón de las exenciones actualmente vigentes.

#### **Antecedentes**

Anualmente ese Servicio elabora un informe con el cálculo del impacto recaudatorio generado por las distintas franquicias tributarias establecidas en la ley. Este cálculo se realiza de forma individual para cada uno de estos beneficios y, en el caso de las partidas relacionadas con el impuesto específico a los combustibles, se pueden señalar dos que actualmente forman parte de este informe.

#### **1.-Recuperación Impuesto Específico al Diésel soportado por Transportistas de Carga**

Las empresas de transporte de carga que utilicen petróleo diésel en camiones, bajo ciertas condiciones, tienen derecho a rebajar de su débito fiscal, por concepto de impuesto al diésel, entre un 31% y un 80% de acuerdo a sus ingresos.

#### **2.- Recuperación Diferenciada componente variable SIPCO contribuyentes menores**

Los contribuyentes de IVA que tengan derecho a recuperar el Impuesto Específico a los Combustibles y cuyos ingresos anuales del año calendario anterior, por ventas, servicios u otras actividades de su giro, hayan sido inferiores a 15.000 UTM, deberán efectuar dicha recuperación sólo por el monto del impuesto específico equivalente al componente base, sin considerar el componente variable (cabe considerar que dado el impacto que el componente variable tiene sobre el precio del combustible diésel, el impacto recaudatorio de la franquicia puede ser positivo o negativo).

#### **Impacto Recaudatorio**

En la siguiente tabla se presentan los resultados del último Informe de Gasto Tributario 2020 para las partidas indicadas. Se debe considerar que los montos de los años tributarios 2020 y 2021 corresponden a estimaciones, mientras que las cifras del año 2019 reflejan el impacto recaudatorio efectivo para ese período.

ID	Partida Gasto Tributario	2019	2020	2021
16.1	Recuperación Impuesto Específico al Diésel soportado por Transportistas de Carga	62.803	85.590	68.557
16.2	Recuperación Diferenciada componente variableSIPCO contribuyentes menores	-2.772	-49.854	-56.086
	<b>TOTAL</b>	60.031	35.736	12.471

**Nota:** Cifras en millones de pesos. La proyección de gasto tributario del año 2020 emplea la información de las declaraciones juradas y formularios de impuestos disponibles correspondientes al año 2020. Para la proyección de gasto tributario del año 2021, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2020 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo.

#### IV-SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS

##### 1.-AUDIENCIAS RECIBIDAS

**La Comisión recibió al señor Marcos Ponce Reyes, Vocero de la Alianza de Conductores de Taxis Colectivos de Chile (ANATAXCCOL).** Manifestó la preocupación sobre el efecto que podría tener la rebaja del impuesto a los combustibles, respecto a un eventual aumento en las cuotas que los dueños de los vehículos cobran a los conductores de taxis y colectivos. Consideró que una alternativa interesante a explorar la constituye el hecho que las empresas mineras paguen también este impuesto. En definitiva, se mostró partidario de rebajar el impuesto específico, siempre y cuando se garantice que los dueños de los vehículos traspasen este beneficio a los conductores.

**Se recibió luego al señor Carlos Marín Cortés, secretario general de la Alianza Nacional de Conductores.** Consideró que, si bien la rebaja del impuesto a los combustibles es una gran ayuda para el conductor de taxis colectivos, que es quien paga el combustible, pero advirtió que esta medida podría configurar un incentivo para el uso del vehículo particular. Esto agravaría la ya compleja situación de congestión vehicular que existe en las grandes ciudades del país. Propuso que la rebaja se aplique a vehículos de trabajo, abarcando los distintos gremios que utilizan el combustible como su principal insumo.

**Se escuchó luego al señor Alejandro Álvarez Gálvez, Presidente de la Asociación Gremial de taxis colectivos La Florida.** Planteó que desde principios de los años 90 se ha intentado eliminar el impuesto específico. Agregó que por primera vez se está frente a una iniciativa que permitiría, a lo menos, rebajar en un 50% este impuesto, en un momento crítico para el transporte menor.

**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
<b>Total</b>	<b>1.502.044</b>	<b>1.629.334</b>	<b>1.727.396</b>	<b>1.811.134</b>	<b>1.799.846</b>	<b>513.691</b>

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
<b>Total</b>	<b>1.460.241</b>	<b>730.120</b>	<b>-730.120</b>

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
<b>Total</b>	<b>1.794.082</b>	<b>897.041</b>	<b>-897.041</b>

A su término, 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.

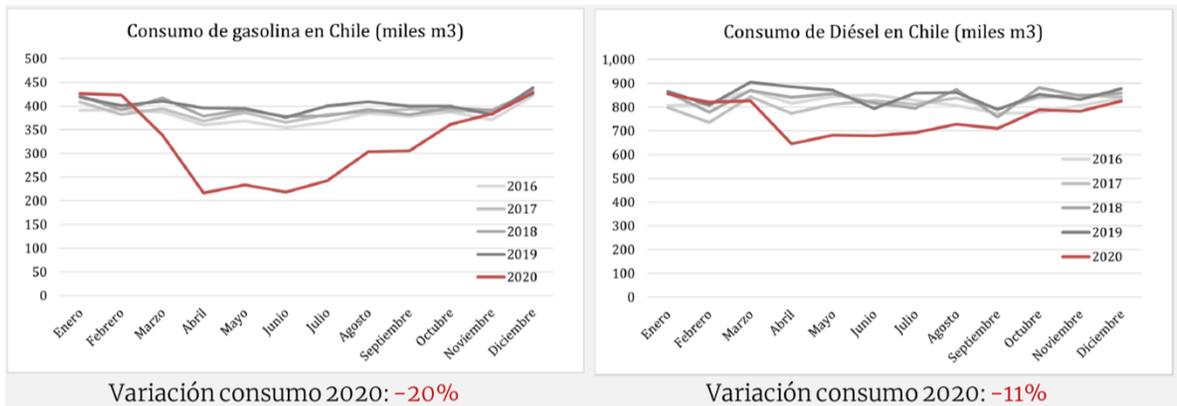
El señor Barraza señaló que el impuesto específico no tiene una destinación especial, ya que, como todos los impuestos, se agrega al erario nacional y desde ahí se distribuye a los distintos gastos. Respecto a la pregunta del diputado Calisto, señaló que no tiene ese dato en este momento, pero podría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

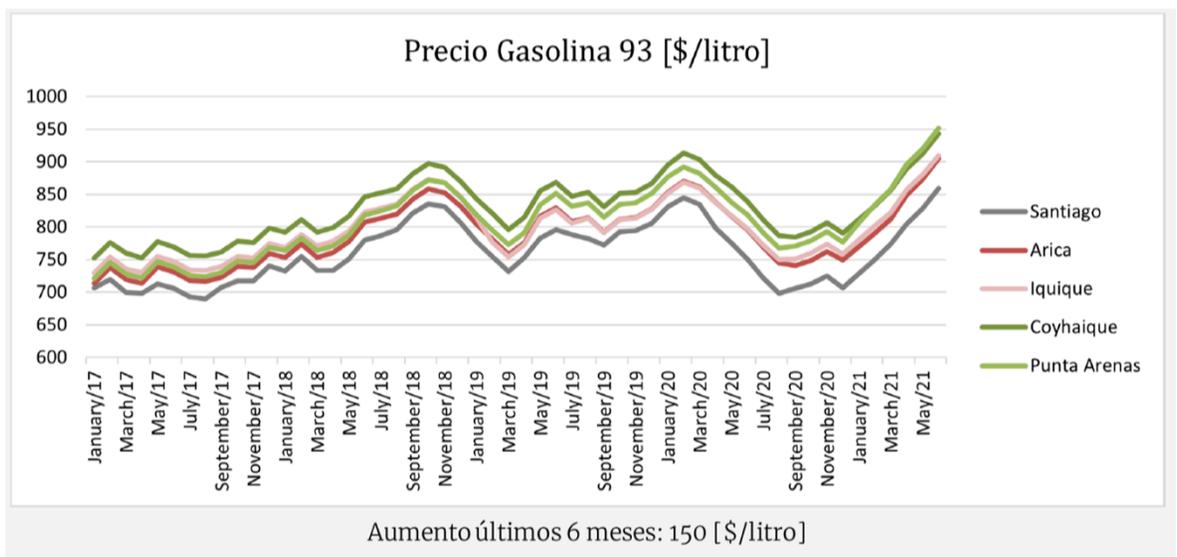
El Presidente de Conatacoch, señor Héctor Sandoval Gallegos, expresó que el impuesto específico de los combustibles presenta desde sus orígenes una fuerte inequidad, la que se manifiesta en la serie de exenciones vigentes para diversas actividades económicas. Manifestó su apoyo al proyecto de ley, destacando 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:

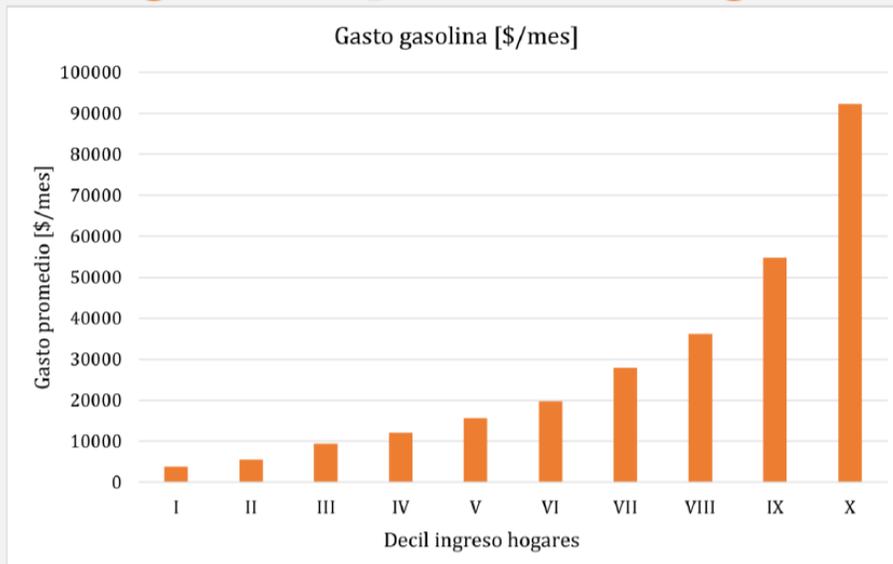


Respecto al precio de la gasolina en el periodo 2017-2020, particularmente de la bencina de 93 octanos, presentó el siguiente gráfico:



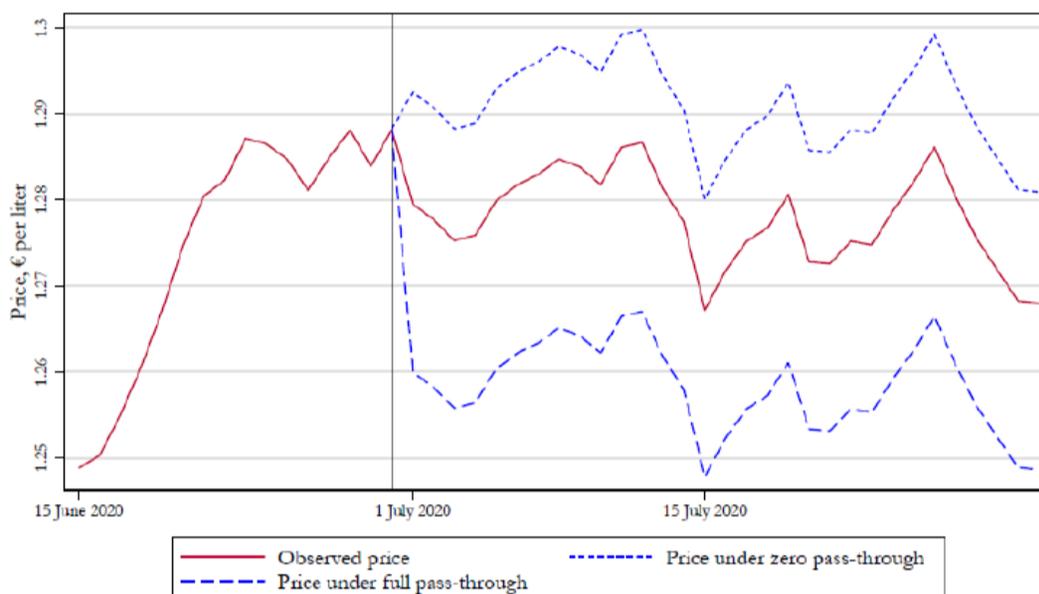
Respecto a quién se queda con el beneficio de una eventual rebaja del impuesto al combustible, señaló que el decil de ingreso alto consume 24 veces más gasolina que el decil de ingreso bajo, y 6 veces más gasolina que el decil de ingreso medio:

## 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:

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

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 0	Elasticidad -0.47	Elasticidad 0	Elasticidad -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\$]				
	Escenario			
Hogares	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	
<b>Total pérdida recaudación</b>	<b>866</b>	<b>837</b>	<b>779</b>	

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	<b>309.463 personas beneficiadas</b>
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.

**La Comisión recibió al señor Claudio Agostini González, Académico Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de Ingeniería.** Comenzó su presentación refiriéndose a una serie de mitos que existen en torno al impuesto a los combustibles. El impuesto a los combustibles no se creó en 1986 para financiar la reconstrucción después del terremoto de 1985. Existe desde el 9 de junio de 1948 cuando la ley 8.918 estableció un impuesto de \$0,16 por litro. El artículo 5 de la Ley 12.084 el 13 de agosto de 1956, estableció un impuesto de 15,15 % sobre el precio de venta al público de la gasolina para automóviles, camiones y otros vehículos. El artículo 33 de la ley N° 16.466 del 26 de abril de 1966 reemplazó la ley 12.120 y estableció en el artículo 10 un impuesto de 26,05% a las gasolinas. La Ley 16.840 el 24 de mayo de 1968 aumentó el impuesto a 29% para gasolinas, kerosene, petróleo diésel, petróleo combustible. Lo que sí ocurrió en 1986 es que se introdujo una tasa de impuestos menor para el diésel que para las gasolinas. Esa diferencia, era originalmente de solo 0.5UTM por metro cúbico y hoy es de 4.5UTM a favor diésel.

Se abocó luego a los efectos ambientales negativos asociados a la utilización de combustibles. El Primer Reporte del Estado del Medio Ambiente para Chile mostró que “la contaminación atmosférica es responsable de al menos 4 mil muertes

prematuras a nivel nacional, lo cual implica un impacto económico de \$670 millones de dólares anuales, asociados a gastos médicos y pérdida de productividad laboral.” El consumo del petróleo y sus derivados está directamente asociado a mayor contaminación, congestión y accidentes de tránsito. Por esta razón tener impuestos a la gasolina y al diésel es una medida correcta y tiene relación con disminuir los efectos negativos que causa su uso y que no son considerados por sus usuarios, los automovilistas y los transportistas. En el caso de los camiones, no sólo contaminan y congestionan más, sino que además destruyen los caminos.

El consumo de combustibles genera externalidades negativas, algunas en forma directa, como la contaminación, y otras en forma indirecta, como la congestión y los accidentes de tránsito. El impuesto a los combustibles es un instrumento óptimo para reducir la congestión y la contaminación, ya que aumenta el costo de manejar, tanto para los vehículos nuevos como para los usados y, adicionalmente, incentiva la compra de automóviles más eficientes en el consumo de energía.

En Santiago, los vehículos livianos generan 90% de las emisiones de monóxido de carbono, 30,6% de los óxidos de nitrógeno, 10% de los óxidos de azufre y 9% del material particulado respirable. Accidentes de tránsito han aumentado fuertemente y la congestión en las principales ciudades también. A pesar de sus beneficios en términos de eficiencia económica, el impuesto a los combustibles es resistido y suele enfrentar desafíos importantes de economía política en su implementación.

No hay estudios para Chile, pero en el caso de Estados Unidos la evidencia es que un impuesto de un dólar por galón reduce entre 15 y 20% el consumo de gasolinas, alrededor de 12% las millas manejadas y entre 16 y 18% los accidentes de tránsito. Bajar el impuesto no es garantía de que dicha baja se traspase completamente a los consumidores. En el año 2000 el impuesto a las gasolinas se redujo en un 5% durante un año en Illinois y en Indiana. El resultado fue que los precios bajaron sólo 2.7%.

El impuesto a las gasolinas lo paga fundamentalmente el quintil más rico de Chile. Alrededor del 80% de la recaudación del impuesto a las gasolinas proviene del 20% de más altos ingresos, por lo que es un impuesto progresivo que no golpea mayormente a los pobres o la clase media. Una forma de resumir el impacto distributivo de un impuesto es medir su grado de progresividad. El Índice de Suits es el indicador más utilizado para medir la progresividad o regresividad de un impuesto. Este índice varía entre -1 y 1. Si un impuesto es neutral el índice es igual a cero; si el impuesto es progresivo el índice es positivo con un valor máximo de 1; y si el impuesto es regresivo el índice toma valores negativos con un máximo de -1. El Índice de Suits para el impuesto a los combustibles en Chile, basado en la Encuesta de Presupuestos Familiares, es de alrededor de 0.19.

Un automóvil catalítico con motor diésel emite entre 0,6 y 0,8 gramos por kilómetro de óxido de nitrógeno (NOx) y entre 0,04 y 0,09 gramos por kilómetro de material particulado. Un automóvil con convertidor catalítico y motor bencinero emite alrededor de 0,1 gramos por kilómetro de óxido de nitrógeno y no emite material particulado. En promedio, un 20% de las emisiones de automóviles a diésel equivalen a un 80% de las emisiones de automóviles a bencina. Los automóviles a diésel contaminan más y en Chile pagan menos impuestos que los automóviles a gasolina. Por razones ambientales un tratamiento tributario favorable al diésel no es razonable.

El privilegio de los transportistas es de larga data y ha empeorado en el tiempo. Desde al año 2001 que una fracción del impuesto pagado se les devuelve a los

camioneros. Esa fracción era pareja del 10%, se aumentó a 25% en 2006, luego en el 2008 se aumentó a un rango entre 25% y 80% según los ingresos anuales de la empresa y en 2010 se estableció un rango de devolución entre 29.65% y 63% hasta noviembre de 2011, el que se suponía iba expirar, pero no solo se renovó, sino que se aumentó el beneficio. En el 2012 se estableció una devolución de 80% para empresas con ventas hasta 2.400 UF, de 70% con ventas entre 2.400 y 6.000 UF, de 52.5% con ventas entre 6.000 y 15.000 UF, y de 30% con ventas superiores. La extensión del beneficio era transitoria por un año, pero se extendió por otros 2 años y en diciembre de 2014 se prorrogó hasta el 2018, para luego prorrogarse nuevamente.

Sobre la pregunta por qué razón se mantienen y aumentan estas distorsiones en el tiempo, indicó que la respuesta es grupos de presión. Basta recordar que las modificaciones del año 2008 tuvieron como objetivo que la Confederación Nacional de Dueños de Camiones depusiera el paro. Los que debieran protestar no son los camioneros sino son todos los niños que se ven afectados por la contaminación y pasan temporadas en el hospital cada invierno. Lamentablemente, los niños no se toman las carreteras y por eso seguimos con un impuesto al diésel tan bajo y que además se devuelve.

Cálculos realizados para Chile establecen que la tasa impositiva óptima (cobrando solo por las externalidades negativas) para las gasolinas automotrices sería igual a 7,22 UTM m3 y la del petróleo diésel sería igual a 6,71 UTM m3. El Impuesto al diésel debiera, al menos, aumentarse a los mismos 6UTM de las gasolinas y además dejar de devolverlo tanto a los camiones como las industrias. Los insumos productivos como el diésel tienen que tener el precio correcto, el cual incluye las externalidades que generan, por eso el precio del diésel debe incluir un impuesto efectivo, de magnitud correcta y sin que se devuelva. Estos cambios generarían una recaudación adicional de US\$1700 millones, los cuales pueden compensarse bajando el IVA o usarse para financiar un transporte público de calidad.

**A continuación, expuso el señor Claudio Morales Ortiz, en representación de la Coordinadora Nacional de Taxistas independientes de Chile.** Expresó que sería importante que se reconociera el aporte que realizan al país los más de 100 mil trabajadores dedicados al transporte menor. Indicó que no se busca una rebaja de carácter permanente, sino que se acote al periodo que dure la pandemia.

**Expuso luego el señor Benjamín Leiva Crispi, Economista de la Universidad de Chile.** Comenzó su presentación destacando que no es buena idea rebajar el impuesto específico a los combustibles, en tanto es un excelente impuesto por su eficiencia y equidad. En este sentido, consideró que existen mejores formas de ir en ayuda de tantos chilenos y chilenas que se han visto fuertemente impactados por los efectos de la pandemia. Señaló que un impuesto ideal es eficiente, equitativo y recauda suficientes recursos.

Recordó que los impuestos cambian el comportamiento de personas e impresas, constituyendo impuestos bajos un incentivo a ciertas conductas y uno alto un disuasivo. Aun cuando usualmente los impuestos reducen la eficiencia económica, el impuesto específico la aumenta por ser un impuesto correctivo de las externalidades de los combustibles, entre ellas, la contaminación global y local, los accidentes, el tráfico y el deterioro vial.

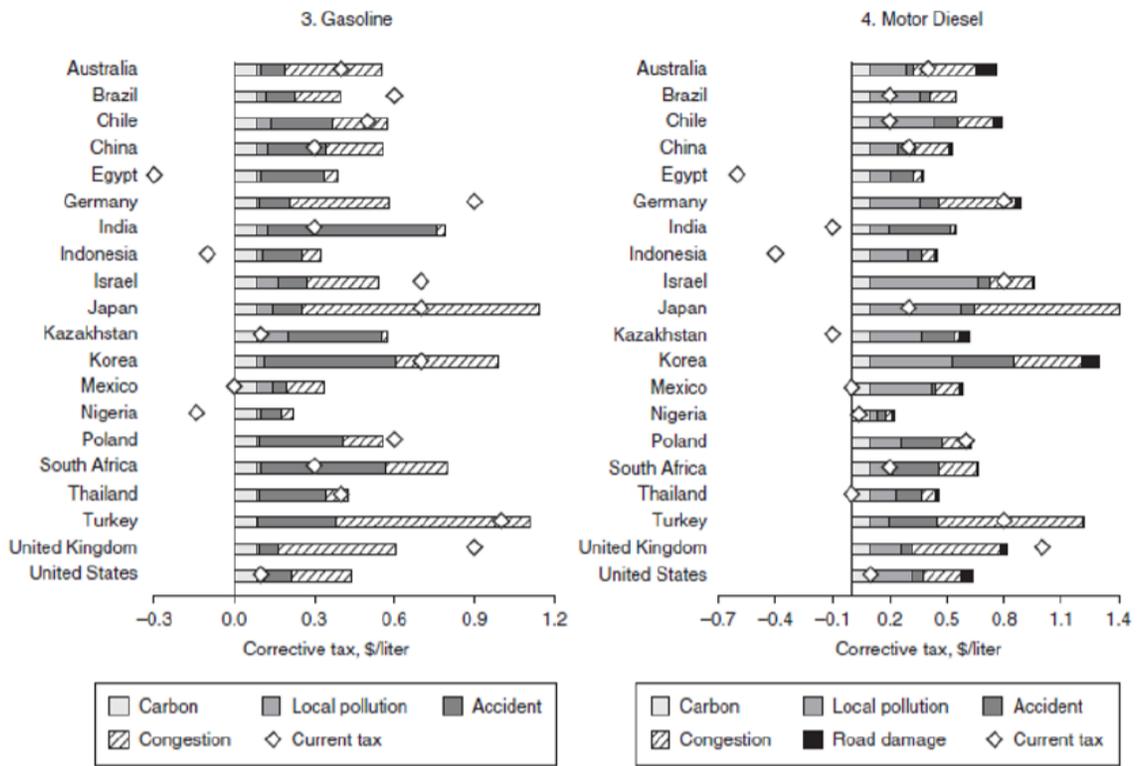


Figura 2: Externalidades e impuestos correctivos en países seleccionados  
 Fuente: Clements et al. (2013)

En cuanto a la equidad de un impuesto, esta distingue una de carácter vertical, traducida como “quién más tiene, más paga”. Este aspecto importa por un sentido de justicia y por aceptabilidad social.

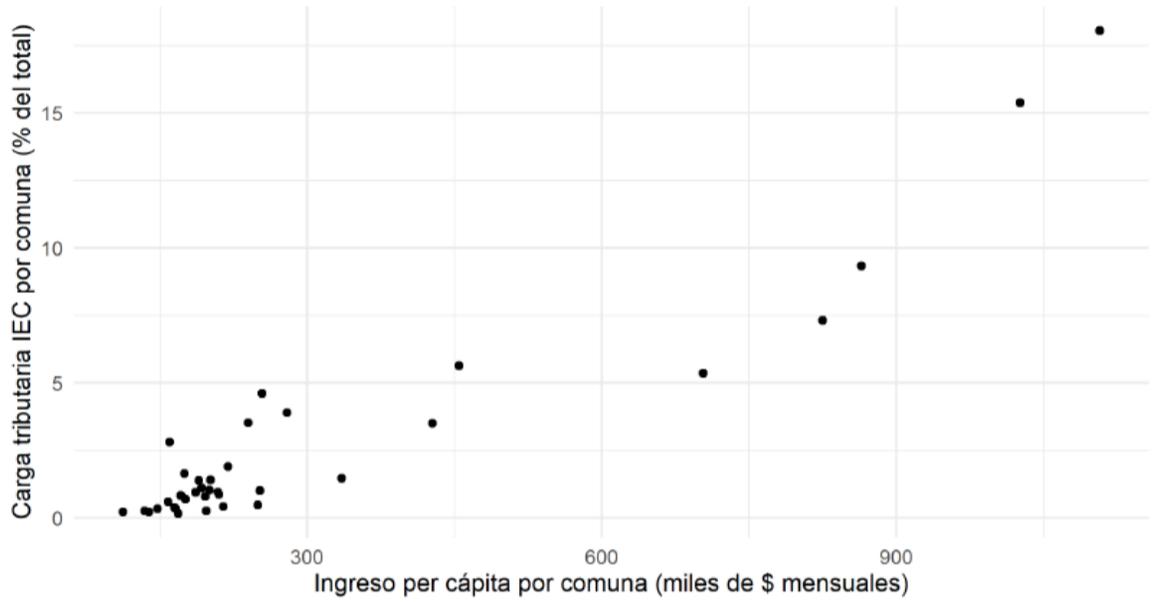


Figura 3: Ingresos y carga tributaria del IEC-gasolina en Gran Santiago  
Fuente: Elaboración propia en base a Vivanco (2013)

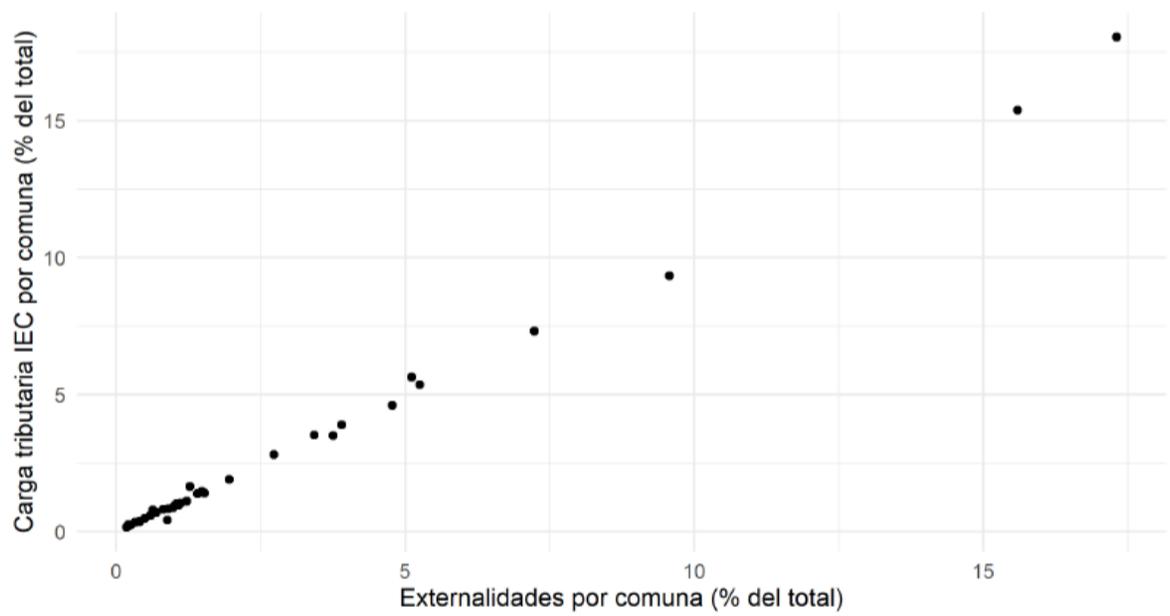


Figura 4: Extenalidades y carga tributaria del IEC-gasolina en Gran Santiago  
Fuente: Elaboración propia en base a Vivanco (2013)

Continuó expresando que los impuestos correctores generan un doble dividendo: mejoran la eficiencia al corregir la externalidad y recaudan recursos, lo que

permite reducir otros impuestos ineficientes. Señaló que el impuesto específico recauda unos USD2.500 millones anuales, representando 5,5% de los ingresos netos del Estado. Indicó que reducir este impuesto a la mitad generaría una pérdida de eficiencia en la economía, regresividad en la distribución después de impuestos y un déficit de unos USD1.250 millones anuales.

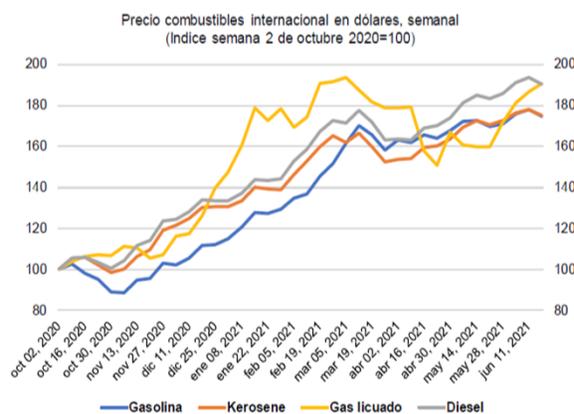
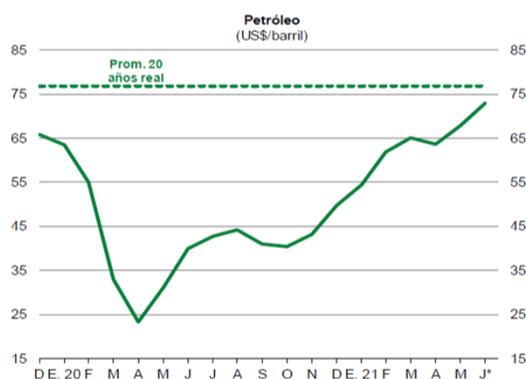
Planteó como posibles alternativas para cumplir el objetivo propuesto por el proyecto de ley se encuentran, por ejemplo, en reformar el impuesto específico de forma tal que el 50% de la recaudación vaya hacia hogares impactados por la pandemia. Otra alternativa es dejar intacto el impuesto específico, pero reduciendo el IVA y aumentando bonos financiados con otros instrumentos.

Concluyó su presentación expresando que el impuesto específico es un excelente impuesto, aun cuando su justificación original haya caducado. Reducirlo es una forma ineficiente y regresiva de apoyo a los hogares. Llamó a poner atención a la economía política detrás de los cambios a los impuestos.

El diputado Jackson consultó cómo contribuiría en términos de recaudación si se terminaran con las exenciones actualmente vigentes y cómo se afectaría a dichas actividades con ellos. Por otra parte, preguntó si es posible establecer mecanismos que garanticen que la eventual exención o rebaja se traspase al precio que paga el consumidor final.

El señor Agostini indicó que, si las industrias pagaran el impuesto al diésel completo, la recaudación aumentaría entre USD 360 y 380 millones.

**La Comisión recibió al señor Jorge Hermann, economista, profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.** Comenzó su exposición indicando que el valor de los combustibles a nivel internacional ha seguido el alza del petróleo y el resto de los *commodities* a medida que se afianza la recuperación económica post COVID y producción OPEP está contenida. El alza de precios ha sido vigorosa con un 75% gasolina, 75% kerosene, 90% diésel y 91% gas licuado entre la semana del 2 de octubre 2020 y 18 de junio del 2021.

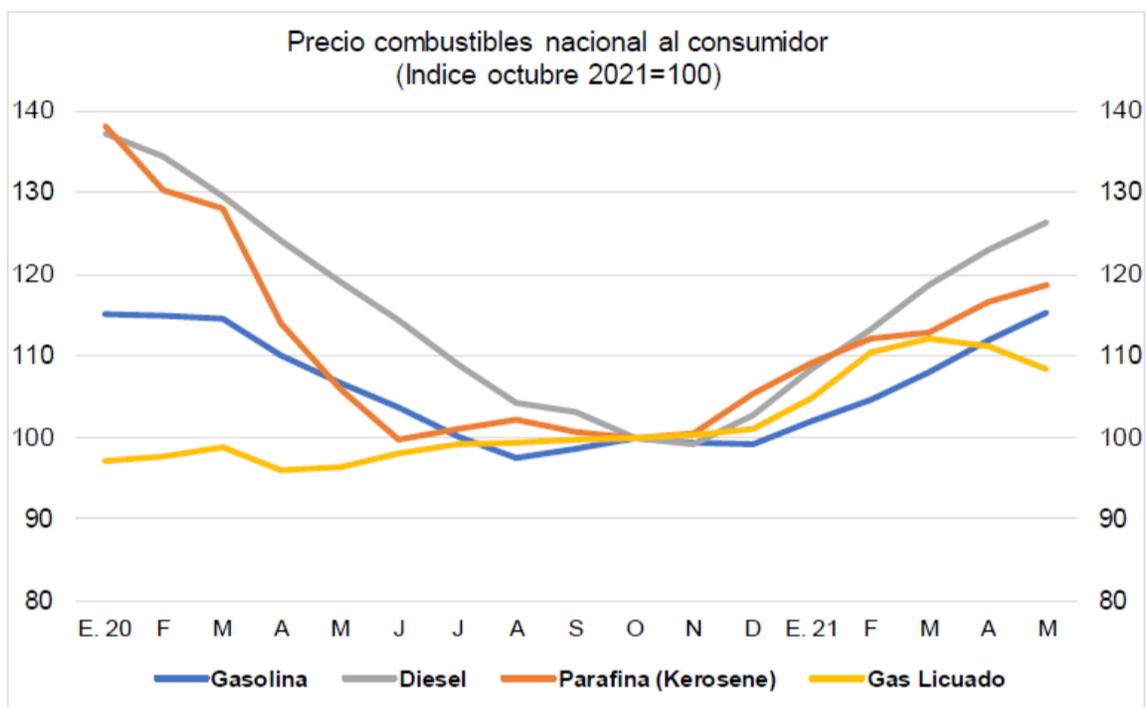


Fuente: Elaboración propia en base a USA Energy Information Administration.

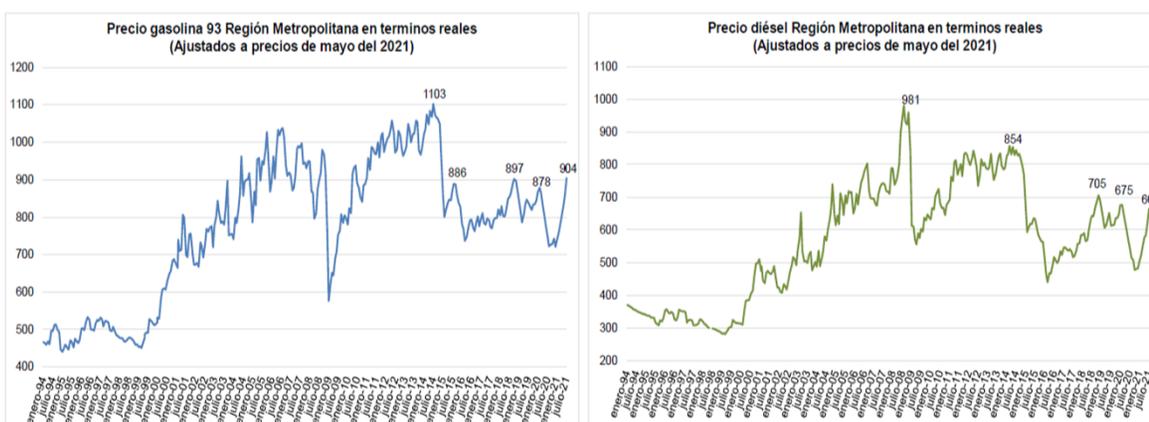
Nota: Gasolina es Conventional Gasoline, Kerosene es No. 2 Heating Oil NY, Gas licuado es Mont Belvieu Propane y diésel es Ultra-Low-Sulfur No. 2 Diesel Fuel.

En Chile se observa un traspaso de los altos precios foráneos al mercado nacional, pero en una menor magnitud. En la canasta del IPC se encuentra que

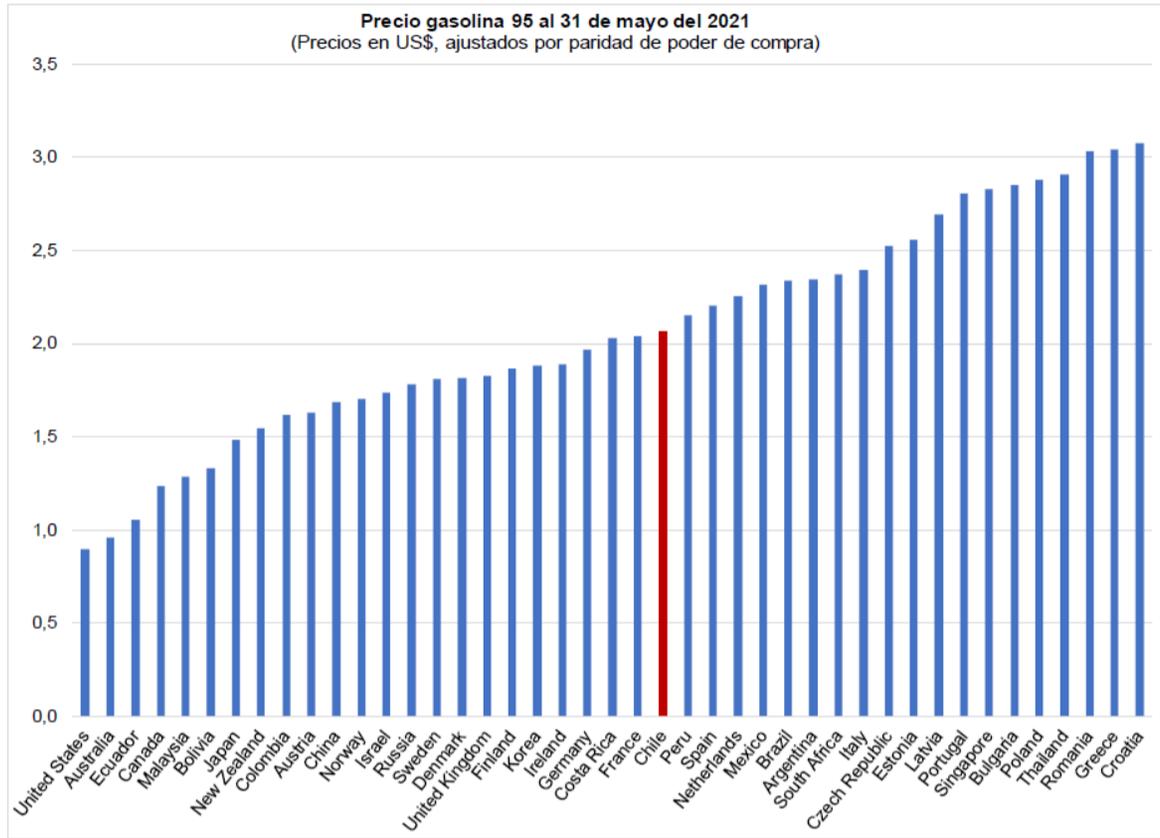
el alza de precios ha sido un 15,3% gasolina, 18,8% kerosene, 26,3% diésel y 8,3% gas licuado entre octubre 2020 y mayo 2021 El MEPCO ayuda a atenuar el alza del exterior para gasolina, diésel y gas licuado vehicular el FEPP lo hace con el kerosene Lo anterior, en un contexto de un tipo de cambio que se apreció un 9 6 entre octubre 2020 y mayo 2021.



Actualmente, el precio de la gasolina 93 está en \$887 y \$646 para diésel en la Región Metropolitana, uno de los valores más altos alcanzados desde el 2014. El precio de gasolina 93 seguirá subiendo, superando los \$900 y \$660 para diésel durante julio. Los valores de gasolina más altos son en Coyhaique (\$1.000) y Pta. Arenas (990) y los más bajos en RM.

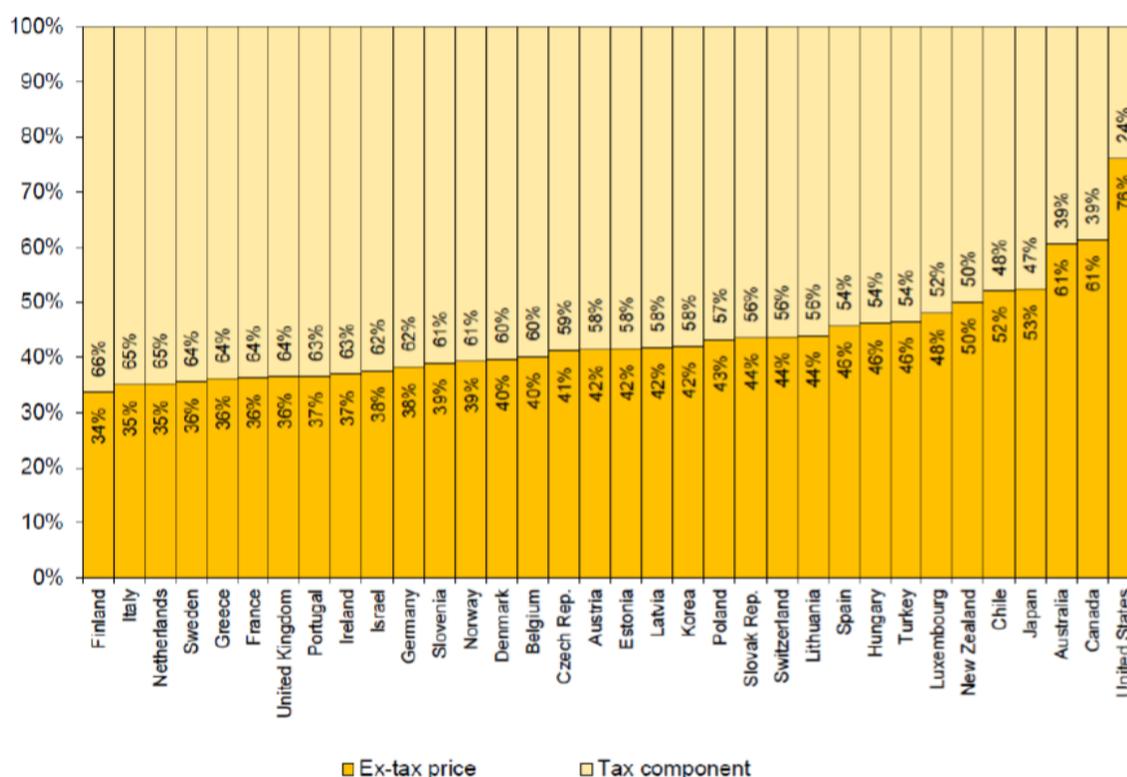


El precio de la gasolina 9 en Chile es US\$2,1 a paridad poder de compra, bastante cerca de la cifra promedio de la OCDE con US\$2,2 e igual a América Latina.



El impuesto a la gasolina 95 (específico más IVA) corresponde a un 46% del precio. Hoy, el impuesto específico es \$313 sin Mepco y \$282 con Mepco.

**Precio gasolina 95, 1° trimestre 2020**  
(% sobre el precio)



En América Latina, la gasolina corriente de Chile destaca por tener un precio refinado bajo, pero el impuesto (IVA más el impuesto específico) más alto.

**Precio gasolina corriente, año 2020**  
(US\$ corrientes por litro)

País	PRECIO FINAL	IMPUESTOS	PRECIO REFINERIA	MARGÉN BRUTO
Uruguay	1.40	0.60	0.60	0.20
Chile	0.99	0.53	0.37	0.09
Perú	0.94	0.28	0.54	0.13
Brasil	0.90	0.40	0.34	0.15
Paraguay	0.87	0.26	0.41	0.20
Argentina	0.84	0.36	0.41	0.08
México	0.84	0.37	0.41	0.06
Colombia	0.65	0.15	0.37	0.13
Bolivia	0.55	0.24	0.22	0.09
Ecuador	0.49	0.05	0.39	0.04
Promedio	0.85	0.32	0.41	0.12

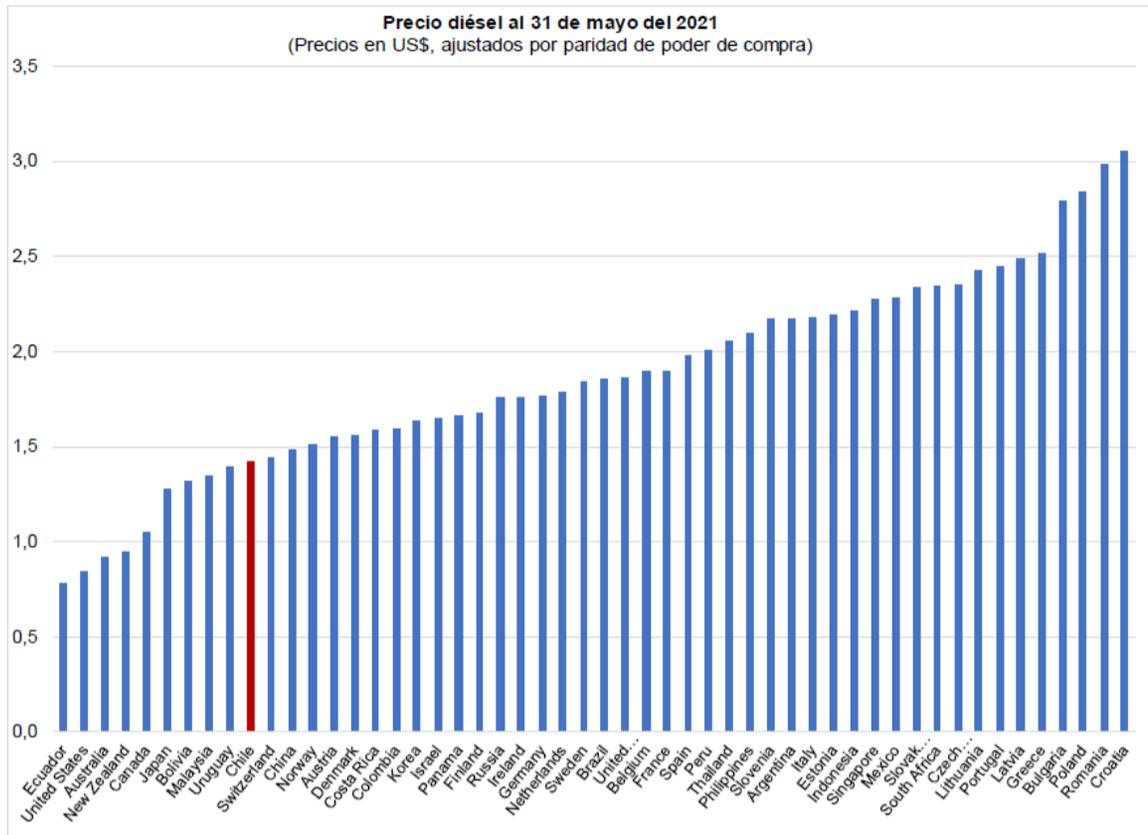
**Precio gasolina corriente, año 2020**  
(% sobre el precio final)

País	PRECIO FINAL	IMPUESTOS	PRECIO REFINERIA	MARGÉN BRUTO
Uruguay	100%	43%	43%	14%
Chile	100%	54%	37%	9%
Perú	100%	29%	57%	14%
Brasil	100%	45%	38%	17%
Paraguay	100%	30%	47%	23%
Argentina	100%	43%	48%	9%
México	100%	44%	49%	8%
Colombia	100%	23%	58%	19%
Bolivia	100%	44%	39%	17%
Ecuador	100%	11%	81%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a Cepal

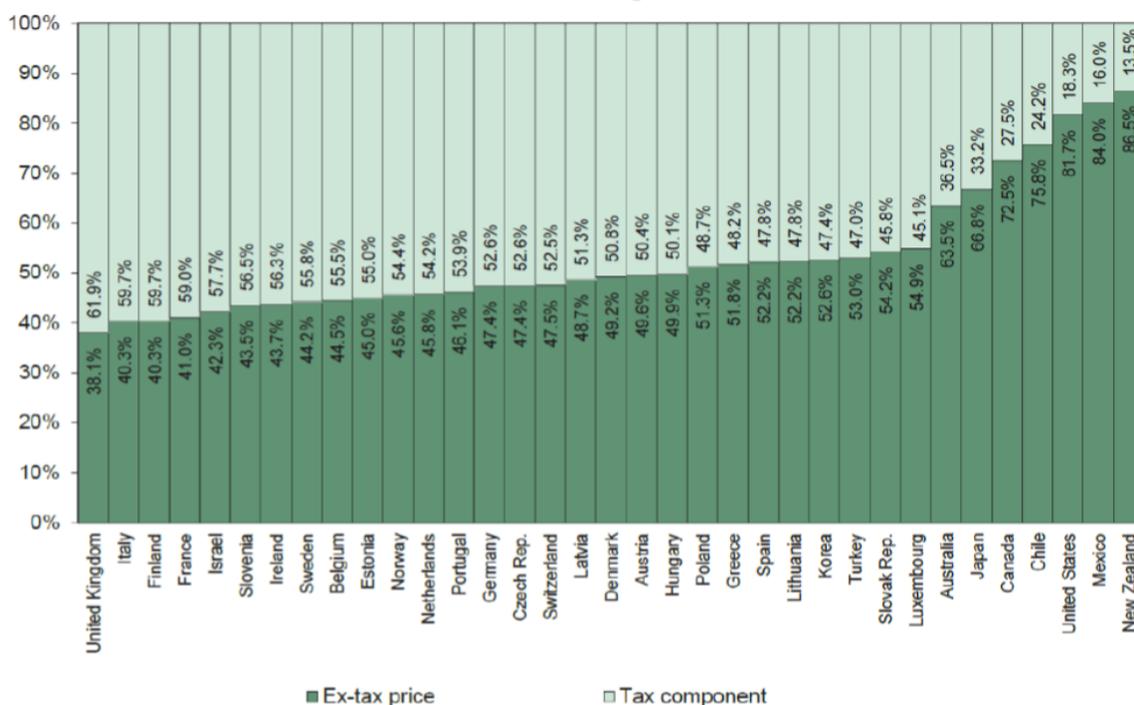
Nota: Gasolina corriente es el menor octanaje disponible, por ejemplo gasolina 93 en Chile

El precio del diésel en Chile es US\$1,4 a paridad poder de compra, por debajo de la cifra promedio de la OCDE con US\$1,9 y América Latina con US\$1,8.



El impuesto al diésel (específico más IVA) corresponde a un 24,2% del precio, muy lejos del promedio de la OCDE. Hoy, el impuesto específico es \$78 sin Mepco y \$62 con Mepco.

**Precio diésel, 3° trimestre 2018**  
(% sobre el precio)



En América Latina, el diésel de Chile destaca por tener un precio refinado bajo e impuestos (IVA más el impuesto específico) en torno al promedio.

**Precio diésel, año 2020**  
(US\$ corrientes por litro)

País	PRECIO FINAL	IMPUESTOS	PRECIO REFINERIA	MARGÉN BRUTO
Uruguay	1.03	0.19	0.69	0.15
Perú	0.98	0.27	0.60	0.12
México	0.95	0.40	0.49	0.06
Argentina	0.79	0.28	0.43	0.08
Paraguay	0.76	0.13	0.51	0.13
Chile	0.74	0.26	0.37	0.11
Brasil	0.72	0.18	0.40	0.15
Colombia	0.65	0.09	0.44	0.12
Bolivia	0.54	0.26	0.20	0.08
Ecuador	0.27	0.03	0.21	0.03
<b>Promedio</b>	<b>0,74</b>	<b>0,21</b>	<b>0,43</b>	<b>0,10</b>

**Precio diésel, año 2020**  
(% sobre el precio final)

País	PRECIO FINAL	IMPUESTOS	PRECIO REFINERIA	MARGÉN BRUTO
Uruguay	100%	18%	67%	15%
Perú	100%	27%	61%	12%
México	100%	42%	51%	6%
Argentina	100%	36%	54%	10%
Paraguay	100%	17%	66%	17%
Chile	100%	35%	50%	15%
Brasil	100%	24%	55%	21%
Colombia	100%	14%	67%	19%
Bolivia	100%	49%	37%	15%
Ecuador	100%	11%	77%	12%

Fuente: Elaboración propia en base a Cepal

El impuesto específico lo pagan automovilistas y camioneros (grandes y medianos). Existe reintegro del impuesto por hasta un 80 del monto según las ventas para camioneros. No pagan fuentes móviles (barcos y trenes) y fuentes fijas. El impuesto se ha desvirtuado con el reintegro para camioneros y descuento de peajes para buses interurbanos. La reforma tributaria del 2014 estableció un impuesto verde sobre los vehículos nuevos e impuso un impuesto a las emisiones contaminantes sobre las grandes fuentes fijas. Propuesta analizar la disminución o derogación del impuesto específico por un impuesto verde sobre la emisión de contaminantes para todas las fuentes móviles y fijas, como en la mayoría de los países de la OCDE.

**La Comisión recibió al ministro de Hacienda, señor Rodrigo Cerda Norambuena.** Comenzó reseñando la historia del impuesto específico a los combustibles en Chile. Indicó que está regulado por la Ley N° 18.502, establece un tributo de 6,0 UTM por metro cúbico para las gasolinas de 93 y 97 octanos, 1,5 UTM por metro cúbico en el caso del petróleo y 1,4 UTM por metro cúbico para el GLP. Este impuesto se aplica a la importación (en los puertos o en la frontera) o en el caso de aquellos combustibles que fueron refinados (producidos) domésticamente, a la primera venta en el territorio nacional. Este tributo existe en Chile desde 1947, cuando el gobierno de Gabriel González Videla promulgó una ley que estableció un impuesto especial de 0,16 pesos por litro de gasolina que se expendiera en el país. En Chile, la recaudación del Impuesto Específico a los Combustibles adquiere una magnitud significativa a partir de 1957, a raíz de que la misión Klein-Saks propuso elevarlo significativamente. El IEC fue objeto de importantes reformas en los años 70 y 80. Desde 1986 este impuesto está definido como un impuesto de suma fija por unidad física. Así, desde ese año su base es el número de litros físicos (importados o vendidos por primera vez en Chile). La tasa del impuesto está expresada en UTM por cada mil litros, y, por tanto, se actualiza mensualmente por la variación del Índice de Precios al Consumidor.

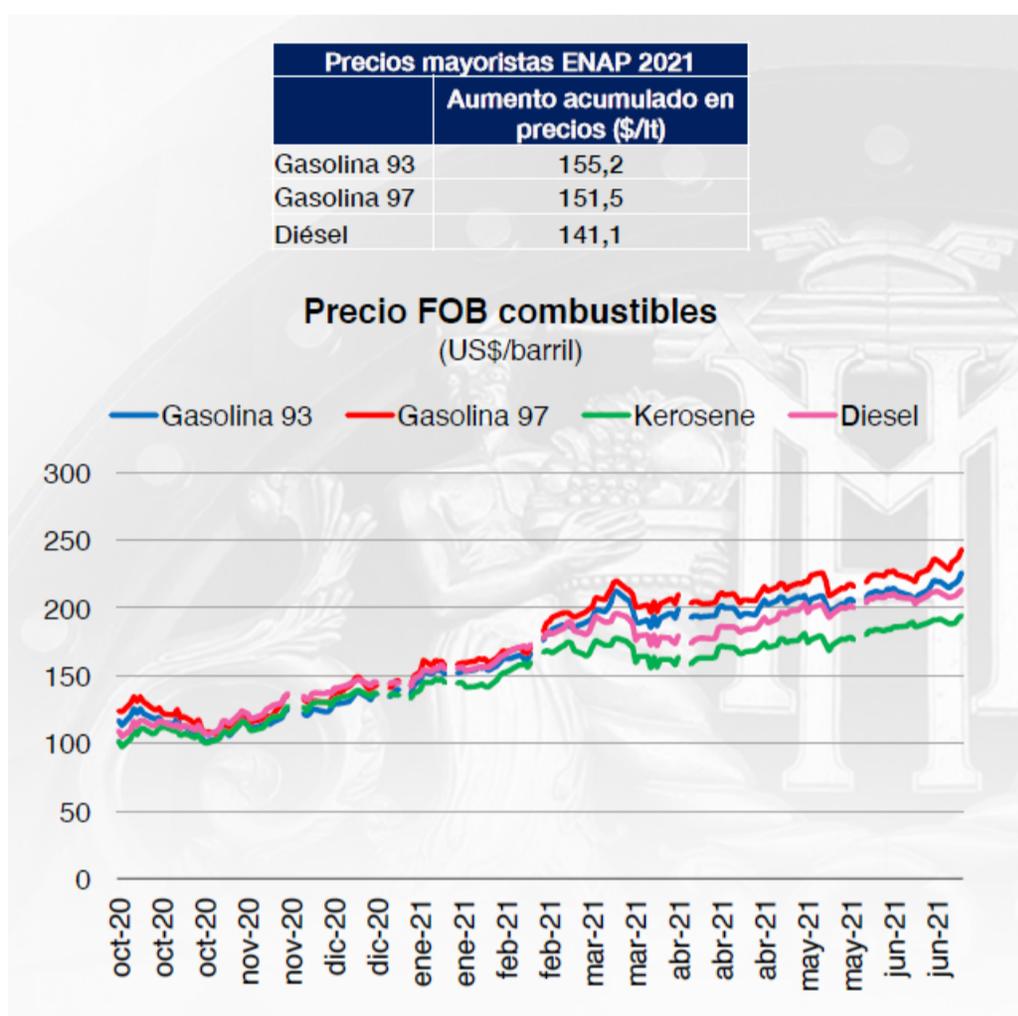
Para amortiguar los impactos de negativos de cambios abruptos en los precios a nivel de consumidor, se creó en 2014 el Mecanismo de Estabilización del Precio de los Combustibles (MEPCO). El MEPCO fue creado por la ley N° 20.765 publicada el 9 de julio con la finalidad de establecer un mecanismo de estabilización de los precios de los combustibles. Cada semana el Ministerio de Hacienda determina un monto positivo o negativo que se adiciona al Impuesto Específico de los Combustibles (IEC), denominado componente variable (CV). El objetivo de este componente es aumentar o disminuir el IEC, afectando el precio mayorista o precio base y, con ello, disminuir la volatilidad que estos naturalmente presentan por la dependencia de precios que se determinan en mercados internacionales, los cuales son el precio del petróleo, precio de los refinados, costos de importación y tipo de cambio. En términos operativos, el MEPCO establece un límite a las variaciones semanales en el precio de los combustibles de 0,12 UTM/m<sup>3</sup>, lo cual aplica para las gasolinas 93 y 96, el diésel, el gas licuado del petróleo de consumo vehicular (GLP) y el gas natural comprimido de consumo vehicular (GNC). El MEPCO opera modificando el componente variable del impuesto específico a los combustibles. Si el alza proyectada para un combustible es mayor a 0,12 UTM/m<sup>3</sup>, se establecería un componente variable negativo, de manera de reducir el impuesto específico total y hacer que el precio no suba más de 0,12 UTM/m<sup>3</sup>. Por otro lado, si se proyecta una caída mayor a 0,12 UTM/m<sup>3</sup>, se establecería un componente variable positivo.

El alza en los precios internos responde a aumento precio FOB impacto aumento precios internacionales) y relación peso/dólar. El aumento en el precio a los combustibles se ha debido a:

- En 2021, el precio mayorista de la gasolina 93 ha aumentado en \$148,9 por litro, la gasolina 97 en \$145,2 por litro y el diésel en \$134,8 por litro. Cabe mencionar que las alzas comenzaron el 3 de diciembre de 2020 para la gasolina 93 y 97 y el 19 de noviembre para el diésel.

- En segundo lugar, el precio FOB de los combustibles muestra una tendencia al alza desde noviembre del año 2020.

- Finalmente, la depreciación del tipo de cambio ha influido en el precio final, dado que los componentes del precio de paridad de importación se expresan en dólares.

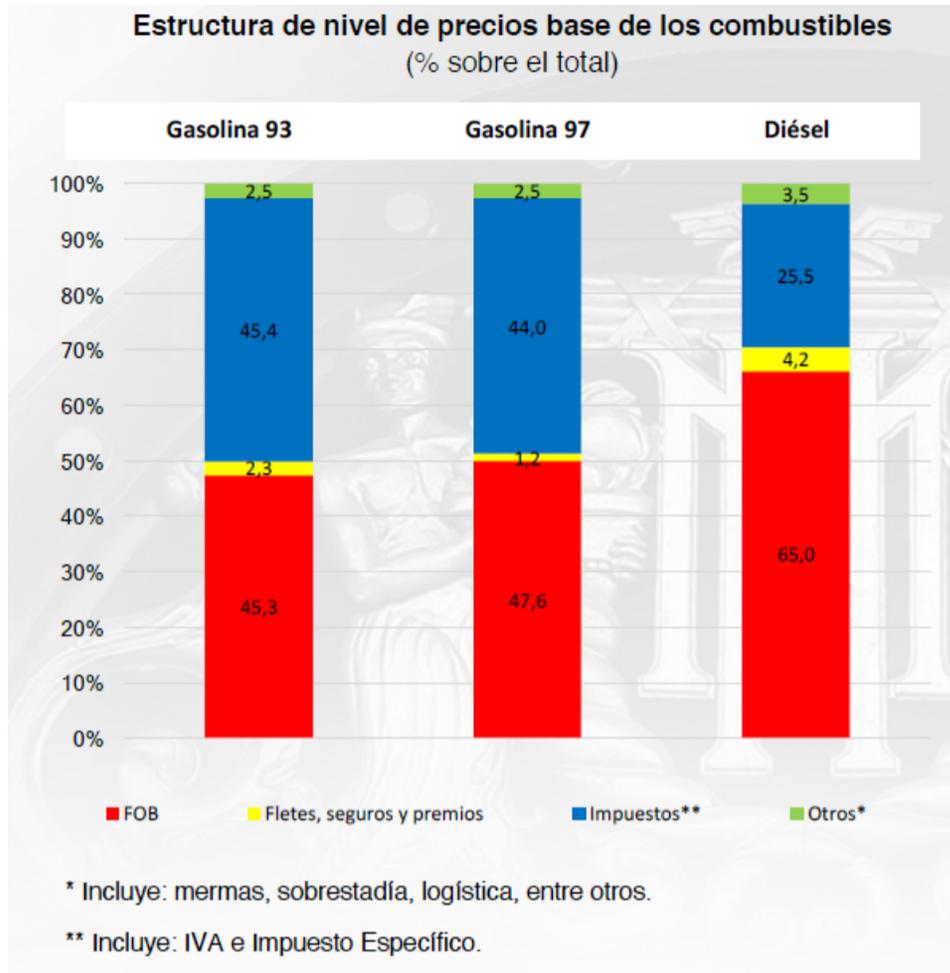


El alza en precios de combustibles se explica principalmente por el aumento en el precio mayorista y la incidencia del precio FOB. El precio al consumidor final tiene tres componentes principales:

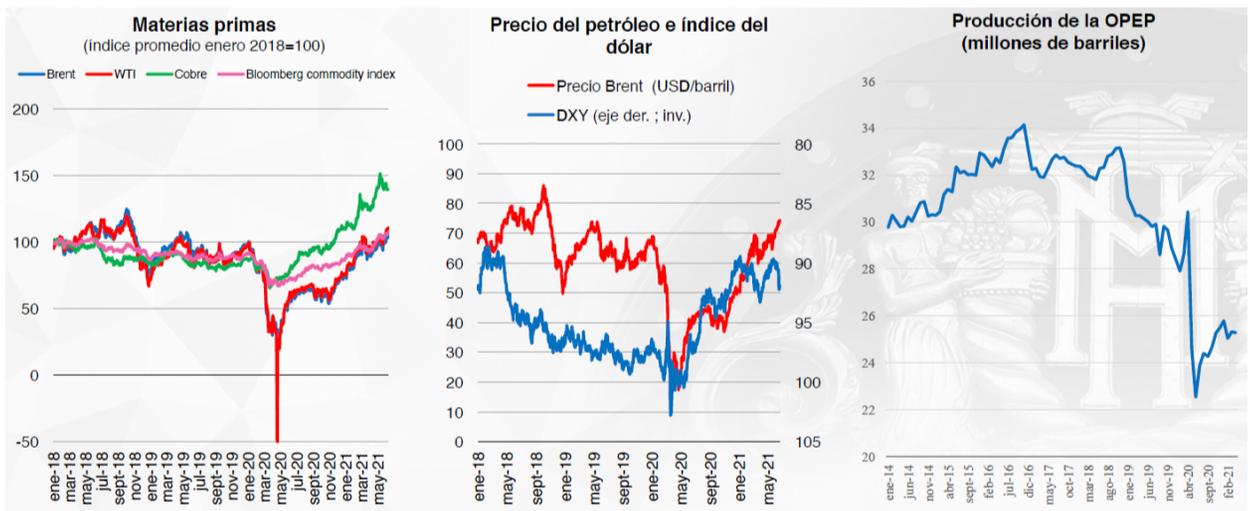
1. Precio de paridad de importación: es el valor de referencia que usa ENAP para vender sus productos. Dentro de este se incluye el precio FOB, flete hasta puerto chileno, seguro y mermas, gastos logísticos de recepción y cobertura de riesgo. Estos precios se expresan en dólares.

2. Impuestos: impuesto al valor agregado (impuesto del 19%) e impuesto específico a los combustibles.

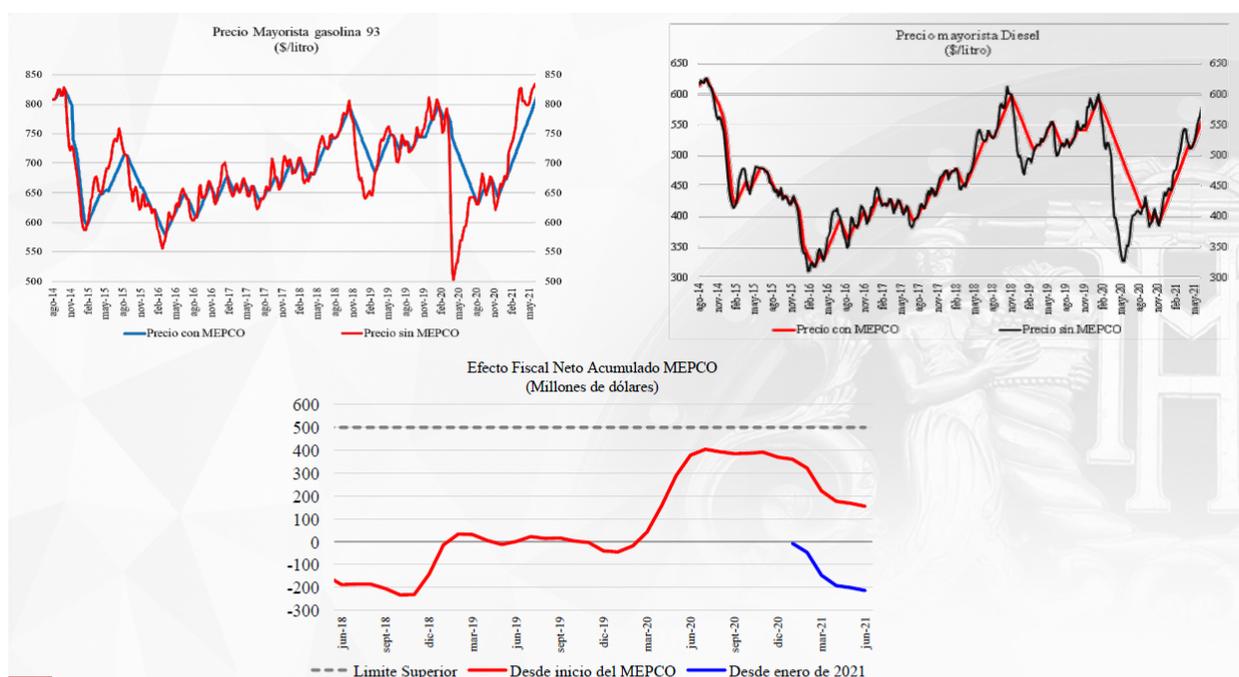
3. Margen de distribución: precio que varían las compañías. La incidencia del margen es un 9% aproximadamente del precio a público, según información de ENAP.



Los precios de los combustibles mantienen su tendencia alcista debido a la recuperación de la demanda global, fortaleza reciente del dólar y aumento acotado de la oferta.



El MEPCO ha operado este año amortiguando el alza en el precio de las gasolinas, con un costo fiscal neto 2021 estimado en US\$214,6 millones.



La literatura económica apunta a no eliminar ni reducir, sino elevar los impuestos específicos a los combustibles:

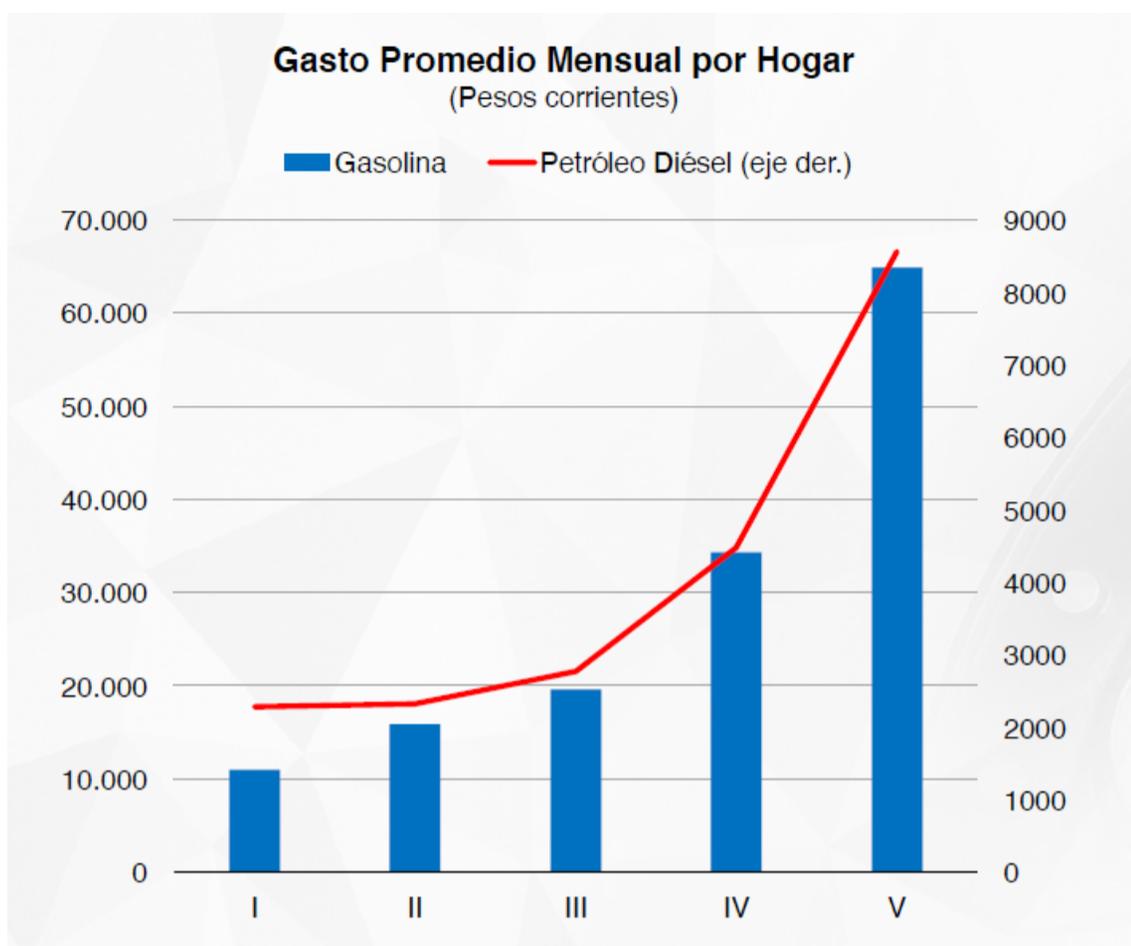
- Ventaja de eficiencia: el impuesto específico transmite al usuario de infraestructura vial el costo de incrementar la capacidad de dicha infraestructura induciéndolo a tomar decisiones de uso que reflejan el costo social de esa infraestructura vial.

- Ventaja de equidad: existen grupos importantes de la población que utilizan menos esa infraestructura vial (menos kilómetros recorridos al año) que otros grupos. Y, en general, los grupos de la población que menos usan la infraestructura vial son los de menores ingresos.

- Mitigar efectos regresivos en la distribución del ingreso, ajustando la tasa cuando distintos combustibles tienen efectos de distinto signo y magnitud sobre la progresividad. Esta consideración explica por qué históricamente –desde 1957– Chile ha aplicado una tasa de IEC menor a aquel combustible utilizado por el transporte público, es decir, al diésel.

- Internalizar las externalidades negativas del transporte vial, como son los accidentes, a lo cual se suma, en las últimas décadas, mitigar las externalidades negativas de la congestión vial local y de la contaminación del aire local.

Reducir el impuesto específico a los combustibles es regresivo: favorece a los que tienen mayores ingresos:



Para las gasolinas, el quintil de ingreso más alto (V) consume 6 veces más gasolina que el quintil de ingreso bajo (I) y 3 veces más gasolina que quintil de ingreso medio (III). Para el petróleo diésel, el quintil de ingreso más alto (V) consume 4 veces más diésel que el quintil de ingreso bajo (I).

La propuesta de reducción del IEC podría disminuir ingresos fiscales en más de US\$1.000 millones, lo que pone en riesgo el financiamiento del gasto público este año.

Opción 1: Rebaja de 50% sobre el componente base.				Opción 2: Rebaja de 50% sobre el componente base y variable.			
Componente base (Año 2020 - Cifras en Millones de Pesos)	Ley Actual	Propuesta de Ley	Menor Recaudación Anual	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	Gasolina	1.309.192	654.596	-654.596
Petróleo Diésel	258.120	129.060	-129.060	Petróleo Diésel	484.890	242.445	-242.445
Impuesto al Petróleo Diésel	707.420	353.710	-353.710	Impuesto al Petróleo Diésel	1.041.148	520.574	-520.574
Crédito Especial Art 7° Ley 18.502	-368.771	-184.386	184.386	Crédito Especial Art 7° Ley 18.502	-471.172	-235.586	235.586
Recuperación Transporte de Carga	-80.528	-40.264	40.264	Recuperación Transporte de Carga	-85.086	-42.543	42.543
<b>Total</b>	<b>1.460.241</b>	<b>730.120</b>	<b>-730.120</b>	<b>Total</b>	<b>1.794.082</b>	<b>897.041</b>	<b>-897.041</b>

Recordó, finalmente, dos aspectos constitucionales a considerar:

-Institucionalidad vigente: Nuestra Constitución vigente establece que “imponer, suprimir, reducir o condonar tributos, de cualquier clase o naturaleza” son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 65, inc. 4°, número 1). Es también

materia de iniciativa exclusiva del Pdte. determinar la forma, proporcionalidad y progresión de los tributos.

- Declaración de inadmisibilidad: Al ser ingresada esta moción, la Mesa de la Corporación elaboró un informe técnico declarando inadmisibile la moción, por contravenir la Constitución, “por cuanto dispone la reducción de tributos, invadiendo así el ámbito de aquellas materias que nuestro ordenamiento constitucional reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República...”.

A su término, el diputado Pérez preguntó cuál sería el impacto en el actual presupuesto de aprobarse la rebaja propuesta. Por otra parte, consultó cómo impactaría la rebaja de los combustibles en las personas, por ejemplo, en rebaja de costos de ciertos bienes o en la reactivación económica.

El diputado Hernández consultó si el Ministerio de Hacienda ha contemplado la posibilidad de cobrar este impuesto a los rubros actualmente exentos, como una forma de compensar la menor recaudación de establecerse una rebaja.

El diputado Soto señaló que lo que debe revisarse en el contexto de este proyecto es un impuesto discriminador, irracional y muy mal diseñado, que castiga a sectores económicamente precarios y no se aplica a grandes contribuyentes, como las navieras y las mineras. Manifestó que la situación extraordinaria que actualmente se vive, obliga a pensar en soluciones extraordinarias.

El diputado Carter expresó que el Ministerio de Hacienda no puede ser un ente que sólo critique las propuestas que formule el Congreso Nacional, sino que también debe hacerse parte en la crisis y formular alternativas.

El ministro Cerda señaló que todas las soluciones que se han propuesto desde el Ejecutivo y el Parlamento deben ser financiadas, y eso se ha logrado a través de activos financieros, del endeudamiento soberano y a través de impuestos. Si se afectan los impuestos, disminuyéndolos, se genera un espacio que de momento no podría ser suplido. Se mostró favorable a estudiar el diseño del tributo, pero reconociendo que no es eso lo que propone el proyecto, sino una mera rebaja en el contexto de un estado de excepción constitucional.

**La Comisión recibió al señor Juan Marcelo Villalobos Iribarra, Presidente de Mi Taxi colectivo, Federación gremial del Biobío.** Expresó que tras escuchar a los académicos que han intervenido en la discusión señalar que este es el mejor impuesto que existe y que la rebaja sólo beneficia a los sectores de mayores ingresos, ha podido detectar que cuentan con información incompleta. En este sentido, un taxi colectivo, corresponde a 25 autos particulares si se lo mide por el combustible que utiliza, o a 50 o 75 si se lo mide por la cantidad de personas transportadas. En comunas con pocos automóviles, la mayoría de las personas utiliza el taxi colectivo. Señaló que los académicos no miden estas variables, menos en las regiones y comunas alejadas del país. Expresó que la pregunta no debe ser a quién beneficia la rebaja, sino a quién perjudica el impuesto, y estos últimos no son otros que los usuarios y microempresarios del transporte. Reconoció que un proyecto de esta naturaleza debe ser presentado por el Ejecutivo, pero esta circunstancia no exime de la responsabilidad de buscar soluciones.

**A continuación, expuso el señor Eduardo Lillo Navarrete, Presidente del Consejo Nacional de Taxis colectivos de Chile CNTCH.** Señaló que todos los estudios que se han expuesto en esta Comisión concluyen que rebajar este impuesto es una locura, desde el punto de vista de la recaudación. Sin perjuicio de los argumentos sobre el eventual mayor beneficio que podría traer aparejado para los sectores de mayores ingresos, lo cierto es que quienes tienen menores ingresos son los que más usan el taxi colectivo y los que se ven afectados negativamente por las necesarias alzas en los pasajes. Llamó a diseñar un sistema que focalice los beneficios de la rebaja en los sectores más afectados, a fin de evitar los efectos no deseados que se han presentado durante la discusión de este proyecto.

**Luego expuso el señor Luis Contreras Peñaloza, Presidente Federación de Taxis Colectivos de La Provincia cordillera FESICOR.** Reconoció que lo planteado por los académicos durante la discusión lo ha hecho dudar respecto a su posición frente al proyecto. Pero volviendo a la calle, viendo alzas en precios de diversos productos, no puede sino concluir que es por efecto del precio de los combustibles, el que afecta la vida de los más pobres. Agregó que este impuesto genera un problema político, que obliga a pensar una forma nueva de recaudar por esta vía. Concluyó señalando que la ciudadanía manifiesta un importante apoyo a rebajar el impuesto, tal como dan cuenta las masivas manifestaciones que en torno a esta causa se han dado.

**A continuación, se recibió al señor Alejandro Álvarez Gálvez, Presidente Federación de Taxis Colectivos de la comuna de La Florida FESIF.** Expresó que los académicos que han expuesto en la Comisión, no reconocen que, en las comunas con menos cantidad de autos por personas, la mayoría de esos vehículos son utilizados como taxis colectivos. Agregó que el impuesto específico es un muy buen tributo, sólo para los que no lo pagan actualmente. Concluyó pidiendo a la Comisión que, a lo sumo en el mediano plazo, se pueda avanzar en un acuerdo que dé lugar a una rebaja definitiva del impuesto.

**La Comisión recibió al señor Manuel Letelier Godoy, Presidente Federación de Taxis Colectivos de la Región de Coquimbo FETRACO.** Señaló que la Región de Coquimbo es una de las más pobres del país. Los transportistas se ven en la obligación de traspasar al usuario el alza en los precios de los combustibles, afectando con mayor intensidad a las personas de menores ingresos.

**Finalmente, se recibió al señor Mario Pinto, Presidente de la Coordinadora Nacional de conductores de colectivos.** Consideró que el mayor costo asociado al consumo de combustible es absorbido por las clases medias y bajas. Estimó que no es equitativo que empresas muy grandes como las mineras o navieras no paguen este impuesto, en circunstancias que son las que más lo consumen. Destacó que la crisis de su sector no comienza con la pandemia, sino antes, con el estallido social de octubre de 2019. Agregó que no han recibido ninguna ayuda del Estado, para enfrentar esta situación.

El diputado Pérez reconoció que hay un punto en común entre los expositores, consistente en la importancia que tendría una rebaja en el impuesto específico para los usuarios del transporte. En este sentido, preguntó si una eventual rebaja repercutiría en una disminución del precio del transporte y si tienen una estimación de ella. El señor Contreras respondió que, a pesar de las casi 30 semanas de alza en el precio del combustible, los transportistas han mantenido sus tarifas. Por ello, de avanzar este proyecto, estos precios podrían mantenerse en el tiempo, en lugar de realizar hoy alzas que son inevitables.

Concluidas las audiencias, se procedió a la votación en general del proyecto.

El diputado Jackson empatizó con la situación que enfrentan los gremios de colectiveros. Dicho eso, estimó que el impacto que tendría un aumento en el consumo de combustibles fósiles como consecuencia de la rebaja del impuesto, tendrá consecuencias negativas profundas en el medio ambiente. En este sentido, manifestó que no puede votar a favor de este proyecto. Se mostró llano a legislar en otras materias que puedan ayudar a enfrentar la actual crisis del sector.

El diputado Mellado consideró que los problemas que se han identificado en estas sesiones, no serán resueltos en su integridad con una rebaja al impuesto. En este sentido, manifestó su voluntad de avanzar en un nuevo diseño de este tributo, que dé respuesta a las problemáticas que se han manifestado.

El diputado Ortiz expresó que votará favorablemente la idea de legislar en la materia, en tanto permitirá arribar a un cuerpo legal que sirva a todos, evitando un aumento de la tarifa del transporte.

El diputado Pérez señaló que lo más fácil desde un punto de vista electoral es votar favorablemente este proyecto, que busca un buen objetivo. Sin embargo, consideró que se debe actuar con responsabilidad, aunque eso tenga costos. Estimó que este proyecto no contempla medidas de compensación a la menor recaudación, no garantiza que la rebaja impacte en el precio que pagan los usuarios, existiendo además mejores alternativas para alcanzar el fin propuesto.

El diputado Morales recordó que la rebaja que hoy se discute es una causa que largamente ha sustentado su partido, la Unión Demócrata Independiente. Primero porque es un tributo de naturaleza transitoria en su origen, que se ha vuelto permanente. Segundo, desde el punto de vista del medio ambiente, consideró que existen otros medios para alcanzar su protección. Y tercero, fundamentalmente por la perspectiva del usuario: es la clase media la que recibirá la mayor porción de los beneficios de esta rebaja.

El diputado Schilling consideró que esta moción no cumple con ninguno de los propósitos que dice buscar, generando una serie de efectos colaterales negativos. Estimó que es una idea que vale la pena discutir, permitiendo a la ciudadanía enterarse de las razones que lo apoyan y las que no. Sin perjuicio de ello, anunció que votará en contra del proyecto.

El diputado Von Mühlenbrock empatizó con la situación de los colectiveros y de la clase media. Hace más de 10 años se propuso la eliminación de este impuesto, que hoy ya no se justifica. Estimó que la rebaja de este impuesto es un buen paso hacia la consecución de este fin.

El diputado Hernández se mostró de acuerdo con la disminución, e incluso con la eliminación de este impuesto. Agregó que no son 10 años los que se lleva discutiendo la eliminación, sino 14. En este sentido, todos los gobiernos han determinado que es un impuesto de fácil y eficiente recaudación, pero no han sido capaces de ver los impactos reales en las distintas zonas del país, ni de generar alternativas de solución.

#### **Votación en general:**

Puesto en votación, el proyecto resultó aprobado en general por cinco votos a favor y tres en contra. Votaron a favor los diputados Hernández (Presidente accidental), Mellado, Morales (en reemplazo del diputado Ramírez), Ortiz y Von Mühlenbrock. Votaron en contra los diputados Jackson, Pérez y Schilling.

#### **Votación en particular**

El Presidente señor Lorenzini consultó a la Secretaría su opinión respecto a la admisibilidad de las indicaciones. La Secretaria informó que, en cada caso, se verifican distintas causales de inadmisibilidad, todas vinculadas al Art. 65 N°1 de la Constitución, en tanto amplían o restringen exenciones, alteran la tasa de un impuesto, o modifican otros elementos de un tributo actualmente existente.

El ministro de Hacienda, señor Rodrigo Cerda Norambuena, agregó que el proyecto en general es inadmisibile, en tanto está reduciendo la tasa de un impuesto, materia reservada a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. A su vez, dicha reducción implica una menor recaudación, la que, en el actual contexto, puede ocasionar un perjuicio a unas arcas fiscales ya expuestas a una gran presión. Manifestó que el Ejecutivo se encuentra estudiando algunos ajustes a los mecanismos de estabilización de los precios de los combustibles actualmente vigentes, que permitan enfrentar la actual tendencia al alza, tendencia que, en los últimos días, ha mostrado signos de normalización.

El diputado Lorenzini (Presidente) consultó en qué tiempo podrían adoptarse las medidas propuestas, y cuándo podrían verse los efectos y qué impacto tendría en los precios.

El diputado Hernández pidió mayor claridad al gobierno en torno a los pasos a seguir.

El diputado Pérez valoró la propuesta del Ejecutivo. Agregó que el proyecto de ley agrava los problemas que enfrenta el país: reduce la recaudación y fomenta el consumo de los combustibles más contaminantes. Además, nadie garantiza que esta rebaja se traspase al precio de los combustibles que pagan los consumidores común y corrientes.

El diputado Núñez señaló que esta iniciativa es absolutamente regresiva desde el punto de vista tributario, reduce la recaudación y agrava la situación medioambiental.

El diputado Jackson consideró que sería mucho más eficaz que el Ejecutivo propusiera otros instrumentos para abordar la pérdida de ingresos de las familias, como, por ejemplo, la extensión de los beneficios económicos que se han otorgado en este periodo de pandemia. Agregó que las consecuencias de este proyecto de ley no serán pagadas por la actual generación, sino por las siguientes. Manifestó su voluntad de trabajar en otros mecanismos que puedan dar solución a los mismos problemas a que este proyecto apunta.

El diputado Hernández indicó que Chile sólo aporta un 0.26% de los gases que impactan en el cambio climático y tiene una estrategia permanente de reducción de emisiones. Por ende, el argumento ambiental no puede utilizarse como obstáculo para una medida que va en directo beneficio de la clase media chilena.

El diputado Auth expresó que siempre ha sido contrario a la idea de rebajar el impuesto a los combustibles, salvo que se establezca su universalidad. Ello, porque desde un punto de vista ambiental, el combustible utilizado en una carretera es igual de contaminante que el consumido en una faena minera. Agregó que el proyecto de ley, tal como fuera demostrado por numerosos expositores, tendría un efecto profundamente regresivo. Asimismo, rebajar el impuesto del combustible que paga el usuario individual, genera una promoción del uso del vehículo particular, desincentivando el uso del transporte colectivo. Valoró la postura del Ejecutivo, en el sentido de focalizar los mecanismos disponibles.

El diputado Schilling opinó contra el proyecto, porque agravará los problemas que justamente pretende resolver, tal como fuera expresado por los diversos gremios que señalaron que la rebaja no se traducirá en una disminución de la tarifa. Agregó que no por pequeña que sea la proporción de las emisiones de un país, se le exime de contribuir a su disminución. Por otra parte, señaló que la indicación que ha presentado tiene por objeto universalizar el pago de este impuesto.

El diputado Sepúlveda destacó que la rebaja del impuesto no garantiza una disminución de la tarifa, pero al menos podrá evitar un alza en la tarifa, que se volvería inevitable si es que los precios de los combustibles siguen aumentando.

El diputado Ortiz manifestó que tiene el convencimiento que rebajar el impuesto a los combustibles es una medida regresiva, que favorece a las comunas de mayores ingresos y con mayor cantidad de vehículos por persona.

El diputado Von Mühlenbrock pidió al Ejecutivo mayor precisión en cuanto a las medidas que adoptará para compensar a las familias que han perdido ingresos.

El ministro Cerda señaló que diversos son los instrumentos que el Estado ha financiado para ayudar a emprendedores y familias, como el bono pyme y el IFE. Reiteró que la recaudación fiscal no puede ser disminuida en la actual situación que atraviesa el país. Expresó que el Ejecutivo puede formular una propuesta a través del

MEPCO la próxima semana o la subsiguiente, pero teniendo presente que esa alternativa no puede adoptarse si es que se aprueba esta iniciativa.

El diputado Carter manifestó su disconformidad con quienes se oponen a este proyecto de ley, en tanto se trata de una iniciativa que beneficiará a la gran mayoría de trabajadores y familias que han visto disminuidos sus ingresos, como también la posibilidad de trasladarse en vehículos de forma segura, resguardándose de los contagios en el transporte público.

Concluidas las expresiones, se procedió a la discusión en particular del proyecto y sus indicaciones.

"Artículo único. - Introdúzcanse a la ley 18.502 que establece impuestos a combustibles que señala, las siguientes modificaciones:

**En el artículo 6°:**

**Intercálese antes del inciso final un nuevo inciso 12 al siguiente tenor:**

"No obstante lo anterior, en caso de estado de excepción constitucional o alguna calamidad pública que afecte o comprometa gravemente el empleo e ingresos de la ciudadanía, dicho impuesto deberá rebajarse un 50% a lo indicado en este artículo y las demás leyes aplicables, rebaja la cual se mantendrá hasta que cese el acontecimiento que lo motivó, así como también sus consecuencias."

El presidente Lorenzini procedió a declarar inadmisibles todas las indicaciones formuladas. Sin embargo fue solicitada la reconsideración de las mismas

**Indicación de los diputados Lorenzini, Mellado y Schilling:**

Para sustituir en el artículo único el guarismo "50%" por "30%".

Solicitada la votación de la admisibilidad de esta indicación, resultó rechazada por ocho votos en contra y tres a favor. Votaron a favor los diputados Lorenzini, Sepúlveda y Schilling. Votaron en contra los diputados Hernández, Jackson, Mellado, don Miguel, Monsalve, Núñez, Ortiz, Pérez y Von Mühlenbrock.

**Indicación del diputado Calisto:**

Intercálese en el artículo único, que modifica el artículo 6° de la ley 18.502 que establece impuestos a combustibles y que intercala antes del inciso final un nuevo inciso 12, luego del texto "y las demás leyes aplicables" y antes de ", rebaja la cual se mantendrá hasta", una oración del siguiente tenor: "y en un 100% en el evento de tratarse de zonas extremas"

Solicitada la votación de la admisibilidad de esta indicación, resultó rechazada por tres votos a favor, una abstención y siete en contra. Votaron a favor los diputados Hernández, Sepúlveda y Von Mühlenbrock. Votaron en contra los diputados Jackson, Mellado, don Miguel, Monsalve, Núñez, Ortiz, Pérez y Schilling. Se abstuvo el diputado Lorenzini.

**Indicación del diputado Silber:**

Para agregar, luego del punto final la siguiente frase:

“La rebaja establecida en el presente inciso, tendrá como límite la venta de combustibles para vehículos automotrices de hasta dos mil centímetros cúbicos, y deberá realizarse mediante la devolución de impuestos anual que realiza el Servicio de Impuestos Internos, el que, a su vez, deberá dictar un reglamento para regular dicho mecanismo de rebaja al impuesto específico”.

Solicitada la votación de la admisibilidad de esta indicación, resultó rechazada por siete votos en contra, dos abstenciones y dos a favor. Votaron a favor los diputados Hernández y Von Mühlenbrock. Votaron en contra los diputados Jackson, Lorenzini, Mellado, don Miguel, Monsalve, Ortiz, Pérez y Schilling. Se abstuvieron los diputados Núñez y Sepúlveda.

**Del diputado Raúl Soto:**

1) En el artículo único del proyecto, a continuación del punto a parte (.) queahora pasa a ser punto seguido, agregase lo siguiente:

“Con todo, mientras se encuentre vigente el Estado de Excepción Constitucional o la calamidad pública en mención, no procederá el mecanismo de devolución o recuperación del impuesto establecido en el presente artículo, en favor de empresas contribuyentes de Impuesto al Valor Agregado, constructoras y exportadores, según lo dispuesto en el artículo 7° de la presente ley en relación con lo señalado en el Decreto Ley 311 del año 1986”.

2) En el artículo único del proyecto, a continuación del punto a parte (.) que ahora pasa a ser punto seguido, agregase lo siguiente:

“Asimismo, este impuesto se rebajará en un setenta y cinco por ciento para el caso de los taxis básicos, taxis colectivos, y al transporte de pasajeros de zonas rurales, mientras persista el Estado de Excepción Constitucional o Calamidad Pública en mención”.

**Del diputado Carter:**

Agréguese al nuevo inciso 12 del artículo 6°, luego de un punto seguido la siguiente frase:

“Esta rebaja deberá extenderse por los 8 meses posteriores luego de concluido el estado de excepción constitucional o la calamidad pública que la motive”.

Puesto en votación el artículo único del proyecto de ley, resultó rechazado por no alcanzar el quórum de aprobación. Votaron a favor los diputados Hernández y Sepúlveda. Votaron en contra los diputados Jackson, Mellado, don Miguel, Monsalve, Núñez, Ortiz y Pérez. Se abstuvo el diputado Lorenzini, Schilling y Von Mühlenbrock.

**En el artículo 7****Indicación de los diputados Lorenzini, Mellado y Schilling:**

Para sustituir los incisos primero y segundo del artículo 7 por el siguiente: “El impuesto señalado en el artículo anterior se aplicará a las gasolinas y petróleo utilizados en cualquier medio de transporte y en cualquier actividad productiva o comercial, sin excepción”.

Sometida a votación la admisibilidad de esta indicación, resultó rechazada por no haberse alcanzado el quórum de aprobación. Votaron a favor los diputados Jackson, Lorenzini, Núñez, Schilling y Sepúlveda, Votaron en contra los diputados Hernández, Mellado, don Miguel, Ortiz, Pérez y Von Mühlenbrock.

\*\*\*\*\*

Por las razones señaladas y consideraciones que expone el señor Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda **rechazar** el siguiente

### PROYECTO DE LEY

Artículo único. - Introdúcense en la ley 18.502 que establece impuestos a combustibles que señala, las siguientes modificaciones:

En el artículo 6° intercálase antes del inciso final un nuevo inciso 12 al siguiente tenor:

“No obstante lo anterior, en caso de estado de excepción constitucional o alguna calamidad pública que afecte o comprometa gravemente el empleo e ingresos de la ciudadanía, dicho impuesto deberá rebajarse un 50% a lo indicado en este artículo y las demás leyes aplicables, rebaja la cual se mantendrá hasta que cese el acontecimiento que lo motivó, así como también sus consecuencias.”

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 16, 22, 23 y 30 de junio y 6 y 27 de julio, del año en curso, con la asistencia presencial o remota, de los diputados (a) señores y señora Sofía Cid Versalovic, Javier Hernández Hernández, Giorgio Jackson Drago, Pablo Lorenzini Basso (Presidente), Cosme Mellado Pino, Manuel Monsalve Benavides, Daniel Núñez Arancibia, José Miguel Ortiz Novoa, Leopoldo Pérez Lahsen, Guillermo Ramírez Diez, Alejandro Santana Tirachini, Marcelo Schilling Rodríguez, y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

Asimismo, en sesión del 27 de julio, el diputado Cosme Mellado Pino fue reemplazado por el diputado Alexis Sepúlveda Soto y la diputada Sofía Cid Versalovic fue reemplazada por el diputado Miguel Mellado Suazo. Además, asistieron los diputados señores Pepe Auth Stewart y Álvaro Carter Fernández.

Sala de la Comisión, a 28 de julio de 2021.

**MARÍA EUGENIA SILVA FERRER**  
**Abogado Secretaria de la Comisión**