

Reflexiones sobre las Peticiones para Bajar los Impuestos Específicos a los Combustibles

HARALD BEYER

- A medida que sube el precio del petróleo en el mercado internacional crece la presión para reducir los impuestos a los combustibles. Ello ocurre con más o menor intensidad en diversos países. Chile no está exento de este fenómeno y aunque el impuesto a las gasolinas se redujo de manera transitoria en alrededor de 53 pesos por litro muchas voces demandan reducciones adicionales.
- Esta posición puede parecer pertinente sobre todo si se tiene en cuenta que el impuesto específico a las gasolinas aún alcanza a 157 pesos por litro. Además, parece alto comparado con los casi 50 pesos por litro que se cobra en promedio en Estados Unidos.
- Se sostiene, sin embargo, que sería un error reducir fuertemente o eliminar el impuesto específico a los combustibles. Este intenta, de manera imperfecta por cierto, que los usuarios perciban los costos externos que su consumo le genera al resto de la sociedad. Si el impuesto se eliminará se consumiría más combustible del que es económicamente eficiente. Esto es cierto para cada nivel de precio internacional del crudo.
- Los efectos que provocan las alzas sobre el bienestar de las familias de menos recursos deben ser abordadas con bonos transitorios antes que con reducciones generalizadas en el impuesto a los combustibles que crean distorsiones y enviarían una señal incorrecta a los mercados nacionales al retrasar los ajustes en los precios domésticos. El fondo de estabilización, que puede ser adecuado en momentos de fluctuaciones de precio pero no en momentos de alzas continuas como las que ha experimentado el petróleo en los últimos años, ya distorsiona significativamente este mercado.
- Pero, además, y más allá de los impuestos específicos en Estados Unidos, la evidencia disponible sugiere que el impuesto específico que se cobra a las gasolinas es razonable. Para una muestra de 36 países para los que poseemos datos este impuesto específico alcanza un promedio simple de 302 pesos, es decir casi el doble del impuesto nacional actual. Este dato está influido por el hecho que la muestra incluye muchos países de alto ingreso *per cápita*. Con todo el impuesto específico en Chile es inferior al observado en varios países de similar o levemente superior ingreso *per cápita*. En esa muestra de países el diesel tiene un impuesto que, en promedio, es un 28 por ciento más bajo que el de las bencinas. En Chile, en cambio, es un 66 por ciento más bajo. Tampoco aquí conviene innovar.
- Este impuesto generó el año pasado más de 1.600 millones de dólares. Esos recursos podrían usarse productivamente apoyando reducciones tributarias para acelerar la inversión o la productividad en el país. Sin embargo, usarlos para financiar la eliminación o reducción del impuesto específico crea una ineficiencia que hace menos productiva la economía al olvidar los costos sociales que provoca el consumo de combustibles.

Harald Beyer. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

1. Introducción

El precio de los combustibles ha subido porque en los mercados internacionales se ha vuelto más escaso. En Chile, y también en otros países, hay resistencia a reconocer este hecho y se quiere evitar que los precios sigan subiendo. Para ello, se propone reducir los impuestos específicos a los combustibles. Sostenemos en estas líneas que ésta sería una decisión equivocada. Este impuesto específico intenta capturar el daño ambiental que provoca su consumo. Eliminarlo, entonces, generaría una ineficiencia económica. La discusión al respecto se presenta en la siguiente sección. Por cierto, ello no significa que el valor actual de este impuesto sea el apropiado. Sin embargo, la evidencia comparada, presentada en la tercera sección, sugiere que el valor actual en Chile no es especialmente elevado. La cuarta sección concluye y sugiere no innovar en esta materia.

2. ¿Por qué un impuesto específico a los combustibles?

El impuesto específico fue creado después del terremoto de 1985 argumentando que era necesario para la reparación de la infraestructura pública destruida por ese fenómeno natural. Sin embargo, la razón más probable es que contribuyó a financiar la baja en otros tributos. Independientemente de la explicación histórica, los impuestos específicos a los combustibles tienen una justificación económica que no se puede olvidar en el debate respecto de su eliminación o reducción. Ella tiene su origen en el hecho de que las emisiones que genera la combustión de combustibles provocan un daño en el medio ambiente y en la salud de las personas que debe ser internalizado por sus usuarios. Si ello no sucediese el equilibrio de mercado (sin impuestos específicos) llevaría a un consumo total que es superior al socialmente óptimo. Este último consumo

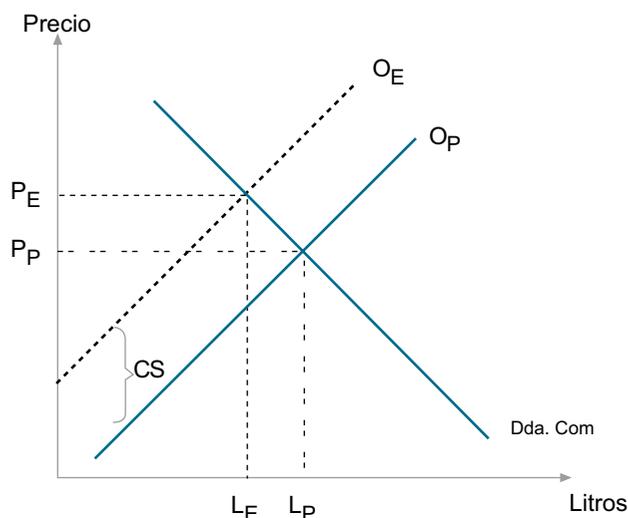
es el que se produce una vez que todos los actores “pagan” todos los costos de sus acciones.

El argumento queda bien resumido en el Gráfico 1 que refleja de manera muy simple el mercado de combustibles y los equilibrios que en él pueden producirse. En este aparece la demanda por combustibles ($D_{da\ Com}$) que tiene una pendiente negativa indicando que mientras mayor es el precio de los combustibles menor es la cantidad demandada. Además, aparece la oferta privada O_p que refleja el precio mínimo al que se está dispuesto a vender el combustible. Ese precio es el que cubre todos los costos privados de ponerlo en el mercado. Se supone, aunque no es necesario para este análisis, que la oferta es de pendiente positiva, esto es que se venderá más combustible sólo si las cantidades adicionales se venden a precios más altos.

Si en este mercado no hay interferencias de ninguna especie prevalecerá el equilibrio resumido por un precio de P_p y una cantidad de combustible comercializada igual a L_p . Este equilibrio, sin embargo, tiene un problema. No es eficiente, en el sentido de que no se maximiza el bienestar de la comunidad. La razón es que el consumo de combustibles, como se señalaba hace poco, le provoca costos a la comunidad, como contaminación, que no son capturados por los costos de poner el combustible en las bombas de servicio. Supongamos que esos costos sociales o externos son equivalentes a CS . Si este es el caso, los costos totales o el precio mínimo al que se debería vender el combustible está señalado por la línea punteada O_E . El equilibrio económicamente eficiente, que captura todos los costos y beneficios del intercambio en este mercado y maximiza el bienestar de la comunidad, es aquel reflejado por el precio P_E y la cantidad transada L_E . Es posible apreciar que en un mercado sin intervenciones la cantidad transada es superior y el precio inferior a aquellos valores que son económicamente eficientes.

Gráfico 1

Equilibrio privado y equilibrio económicamente eficiente en el mercado de combustibles



En estas circunstancias lo que corresponde es tratar de desincentivar parcialmente el consumo de modo de lograr que en este mercado se transen L_E en lugar de L_P . ¿Cómo conseguir este objetivo? Los actores involucrados en este mercado tienen que percibir todos los costos de proveer combustible, es decir la curva de oferta indicada por O_E en lugar de O_P . Para lograr aquello se puede cobrar un impuesto equivalente a CS. Este es el impuesto específico a los combustibles. Este tiene una lógica económica que no se puede desconocer. Su valor es independiente del precio de los combustibles. Es un monto fijo que intenta capturar el daño social que provoca su consumo. Si él se eliminase o redujese drásticamente se generaría una distorsión y, por tanto, un equilibrio ineficiente desde el punto de vista económico. No es correcto, entonces, como a veces se señala que su eliminación reduciría una distorsión que se observa en este mercado. La realidad es que ocurriría todo lo contrario.

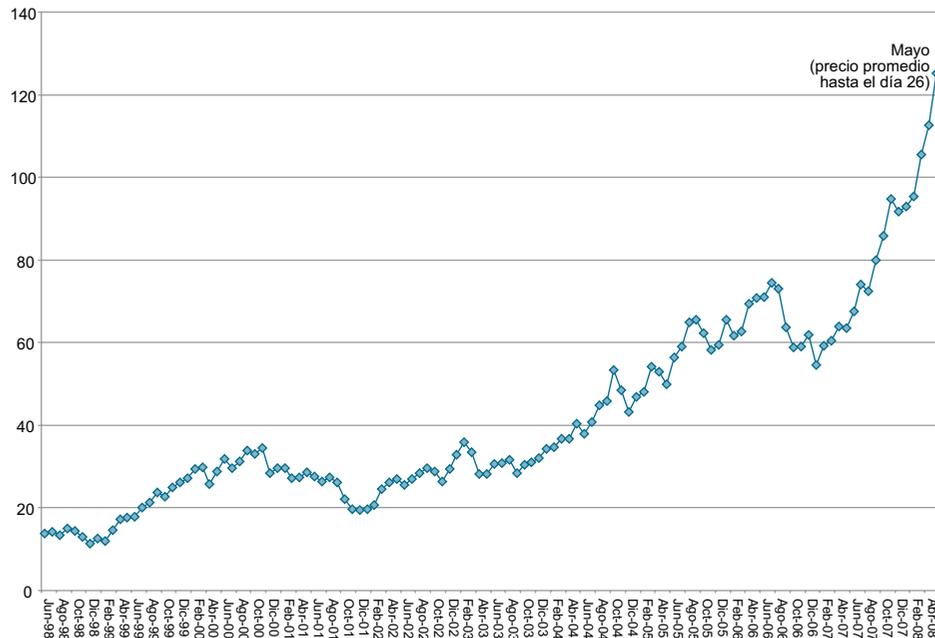
Por esta razón no es una buena idea, más allá de las naturales presiones políticas que se generan, intentar combatir las alzas de precios en

los combustibles con reducciones en el impuesto específico. Los precios no están subiendo como resultado de este impuesto sino como consecuencia de un fenómeno mundial que ha vuelto más escaso el petróleo. Los efectos que provocan estas alzas sobre el bienestar de las familias de menos recursos deben ser abordadas con bonos transitorios antes que con reducciones generalizadas en el impuesto a los combustibles que crea distorsiones y envía una señal incorrecta a los mercados al demorarse en reflejar los cambios en precios a los usuarios. Esto obviamente genera una distorsión adicional en las decisiones de consumo.

En el caso chileno los precios de los combustibles cuentan ya con un factor amortiguador que es el fondo de estabilización del petróleo. Su existencia es, sin embargo, discutible. Este instrumento tiene sentido cuando los precios fluctúan de manera más o menos errática en torno a una media que no cambia demasiado en el tiempo. Pero en el último tiempo, como muestra el Gráfico 2, no ha habido fluctuaciones sino una tendencia al alza que le resta completamente fuerza al soporte con-

Gráfico 2

Precio Crudo West Texas Intermediate: última década
(Promedios mensuales en dólares por barril)



Fuente: Departamento de Energía, Estados Unidos.

ceptual detrás de un fondo de estabilización. Claro que desde el punto de vista político resulta, en la coyuntura actual, difícil derogar este fondo.

Desde el punto de vista económico es conveniente, además, que estos cambios en los precios del petróleo, cuya tendencia futura es difícil de predecir, sean rápidamente incorporados a las decisiones de los agentes económicos en el país. Todas las medidas que intenten amortiguar esta evolución alcista obviamente que dañan la eficiencia y flexibilidad de nuestra economía, sobre todo si el valor del crudo se queda por mucho tiempo en niveles similares o superiores a los actuales. Por razones similares no se puede dejar de insistir que no es una buena idea combatir la inflación con medidas impositivas. El día de mañana, si se ha reducido a cero el impuesto y no quedan otros espacios para amortiguar los efectos de las alzas, ¿se

subsidiarán o controlarán los precios? La verdad es que la idea de reducir estos impuestos específicos para evitar presiones alcistas se parece mucho al control de precios.

3. ¿Es razonable el valor actual del impuesto específico?

Debe aceptarse que no es evidente cuál es el valor que debe alcanzar el impuesto específico, porque no es fácil calcular el daño causado por el consumo de estos combustibles. Se argumenta, a menudo, en el debate nacional que la existencia de autopistas concesionadas o el cobro de permisos de circulación reducen la necesidad de este impuesto porque esos desembolsos compensarían los daños que la circulación de vehículos motorizados provocaría a la infraestructura vial del país, los que efectivamente no son internalizados por

automovilistas y transportistas. Estos argumentos olvidan que sólo una proporción menor de la infraestructura está concesionada en el país y que los permisos de circulación no reflejan la intensidad de uso de la infraestructura vial.

El consumo de combustibles es un indicador indirecto de esa intensidad de uso. De este modo, los argumentos antes expuestos no son suficientes para arribar a la conclusión de que este impuesto no tendría justificación. Pero más importante aún es que los daños sobre la infraestructura no son los únicos que no internalizan los automovilistas y transportistas. Tanto o más importantes son los costos externos sobre el medio ambiente del consumo de combustibles fósiles. Las tecnologías modernas han ayudado a reducir esos costos pero siguen existiendo. Por todas estas razones, la existencia de un impuesto específico a los combustibles es, desde el punto de vista de la eficiencia económica, perfectamente defendible.

Afirmábamos que es difícil definir el valor que debe tomar este impuesto específico. Con todo, hay metodologías adecuadas para medir los costos y, por lo tanto, el monto apropiado de este impuesto y es lamentable que no existan buenos estudios al respecto. Ello reduce la legitimidad del impuesto frente a la ciudadanía e invita a argumentos incompletos en favor o en contra de este impuesto. Por ejemplo, se plantea que debe estar relacionado con el ingreso *per cápita* del país. Pero éste, que probablemente en los márgenes está relacionado con el “costo” que le asignamos a la contaminación ambiental, es un indicador muy imperfecto del daño causado. Ello es así porque, por ejemplo, emisiones equivalentes pueden producir distintas concentraciones de material particulado dependiendo del clima del país o la ciudad donde estas emisiones se producen. Por ello, aunque el valor atribuido al daño ambiental puede estar correlacionado con el ingreso per cápita no nece-

sariamente tiene que estarlo el impuesto específico. En otras palabras, en dos países de igual ingreso per cápita que tengan una misma apreciación sobre el valor económico del daño ambiental, el impuesto específico a los combustibles podría perfectamente diferir si emisiones equivalentes se traducen en distintas concentraciones de contaminantes.

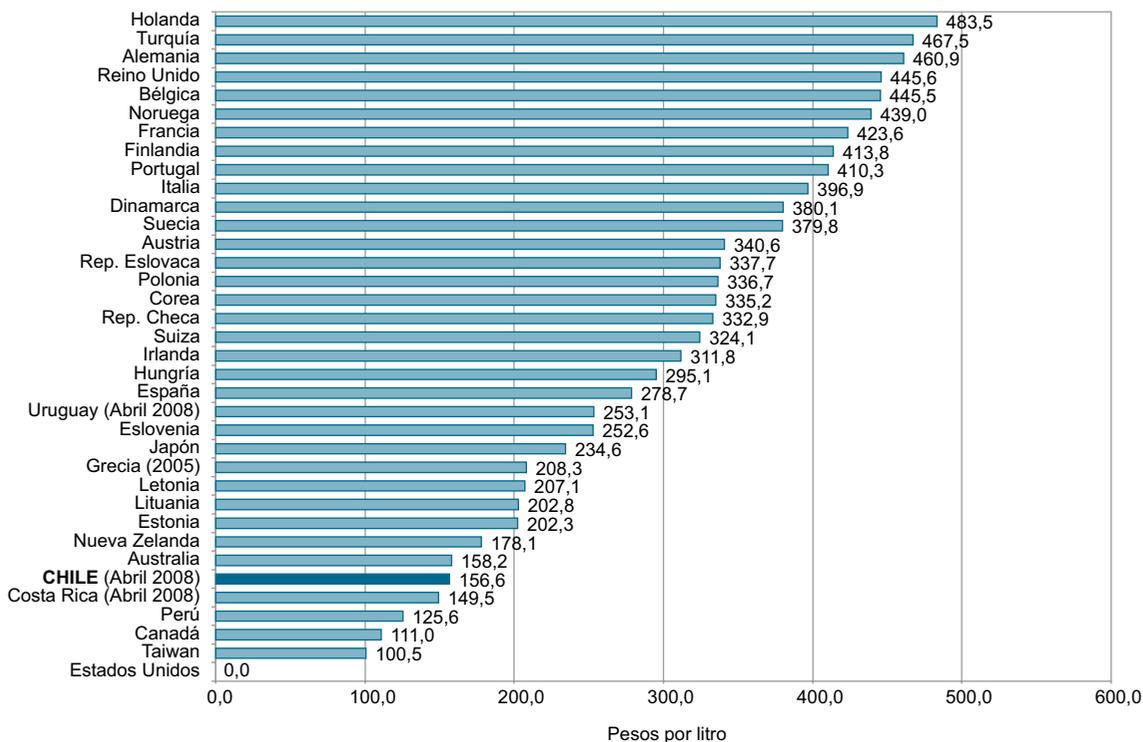
Ahora bien, la comparación internacional permite concluir que nuestro impuesto específico no es particularmente elevado. El Gráfico 3 exhibe los valores en pesos de los impuestos específicos para diversos países. Se ha hecho un esfuerzo para recoger sólo estos impuestos dejando de lado, en algunos países, tributos adicionales que se cobran, pero que no califican dentro de esta categoría. Asimismo se excluyen los gravámenes que son parte del sistema general de impuestos de cada país. Se incluyen, además, en el cálculo los impuestos específicos de los niveles de gobierno descentralizado usando promedios de estados o provinciales. También debe hacerse notar que algunos países gravan sus gasolineras de acuerdo a su octanaje. Para efectos de la comparación se han utilizado el impuesto específico de las bencinas regulares. Los valores que presenta el gráfico están en pesos. Para la transformación de los valores originales se han utilizado los tipos de cambio promedios de abril de 2008.

A pesar de la apreciación conceptual que se hacía más arriba existe una correlación positiva entre impuesto específico e ingreso per cápita (del año 2007 medido en dólares de igual poder de compra), pero que alcanza sólo a 0,25. Esta se debilita porque hay países ricos como Canadá y Estados Unidos cuyo impuesto específico es bajo y otros, como Turquía, que son relativamente pobres con impuestos específicos altos. En este gráfico comparativo Chile aparece con un nivel de impuesto específico relativamente bajo que es inferior, desde luego, a países de altos ingresos, pero

Gráfico 3

Impuesto específico a las gasolinas en pesos actuales

(Diciembre de 2007 salvo que se indique lo contrario)



Nota: Los valores originales son en moneda de cada país. En general son valores aún vigentes, Por ello sólo se han multiplicado por el tipo de cambio promedio de abril informado por el Banco Central de Chile. En ausencia de esa información los valores se han convertido a dólares usando los tipos de cambio promedio reportados por los bancos centrales de los países en cuestión y se ha multiplicado por el valor promedio del dólar durante el mes de abril en Chile.

Fuente: Agencia Internacional de Energía; Costa Rica: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; Perú: Ministerio de Economía y Finanzas; Uruguay: http://www.espectador.com/principal/documentos/propuesta_combustible.pdf

también a países de ingresos similares o levemente superiores (Uruguay, Turquía, Polonia, Letonia y Lituania). Este análisis sugiere que el impuesto específico que se cobra en Chile no es particularmente alto. Por supuesto, en todos los países hay presiones para modificar estos impuestos a la luz de los aumentos internacionales del precio del crudo y, de hecho, algunos países han aprobado o están en vías de hacerle ajustes a dichos impuestos. Es el caso de Uruguay y Perú. Este último país ha decretado una reducción en su impuesto

específico que lo llevará a, aproximadamente, 90 pesos por litro.

El Gráfico 3 refleja el valor del impuesto específico a las gasolinas. En la mayoría de los países el impuesto específico al diesel es inferior al de los combustibles, algo que desde el punto de vista de la lógica del daño ambiental no tiene mucho sentido. Hay, por supuesto, presiones políticas que explican esta situación. Con todo, el impuesto específico al diesel es apenas un 28 por ciento inferior al de las gasolinas para la muestra

de países considerados en el gráfico. Este es un promedio simple de las diferencias entre ambos impuestos. En el caso de Chile es importante considerar que el impuesto específico al diesel es un 66 por ciento inferior al de las gasolineras. Esto significa que mientras en Chile el impuesto específico al diesel es aproximadamente 53 pesos, en los países considerados el promedio simple alcanza a alrededor de 214 pesos. Además, los transportistas, de acuerdo a la ley 19.374, reciben un reintegro de un 25 por ciento del impuesto específico al diesel. Este beneficio expira el próximo 30 de junio y seguramente dará pie a una compleja renegociación. Los transportistas aspiran a un reintegro del 100 por ciento de este impuesto.

Los argumentos para excluir a los transportistas de este impuesto son discutibles. Es cierto que en la literatura especializada se consigna que los impuestos específicos sobre bienes intermedios, como es el diesel en este caso particular, puede generar distorsiones en la asignación de recursos, pero ese argumento olvida que en este caso el uso de diesel genera externalidades negativas que deben tratar de ser corregidas. Si no se aplica el impuesto, el consumo de diesel por parte de los transportistas será superior al que es económicamente eficiente haciendo inconveniente que este impuesto se suprima. De hecho, en la mayoría de los países que aplican impuestos específicos a los combustibles los transportistas no están excluidos de su pago.

4. Conclusiones

El alza del precio del petróleo en los mercados internacionales ha generado una enorme presión para reducir los impuestos específicos a los combustibles. Durante este año ya se bajó el impuesto a las gasolineras y se piden reducciones adicionales. Los argumentos para ello son de di-

versa índole. Entre estos destaca que sería una oportunidad de mantener a raya la inflación. Pero combatir la inflación con una reducción en los impuestos específicos no parece una buena idea.

Se argumenta también que su disminución ayudaría a reducir distorsiones en la asignación de recursos. Este, sin embargo, es un argumento incorrecto. El impuesto específico a los combustibles tiene sentido precisamente porque hace que los agentes económicos absorban los costos externos –contaminación, entre otros– que provoca su uso. Por ello, lo que generaría una distorsión y un equilibrio económico ineficiente es su eliminación.

Con todo, parece prudente no tener impuestos específicos demasiado elevados. Por una parte, porque hay problemas prácticos que lo hacen instrumentos imperfectos de valorización del daño provocado. Así, por ejemplo, los vehículos motorizados tienen distintas tecnologías y se les brinda un cuidado mecánico distinto. Por ello, el mismo litro de combustible produce daños muy diferentes dependiendo de las características del vehículo. Claro que ello no invalida la aplicación de este impuesto. Sólo invita a pensar en medidas complementarias que con el avance del progreso técnico permitan hacerse cargo de este hecho (por ejemplo, dispositivos que midan los gases emitidos por los automóviles y cobren en función de dichas emisiones).

Por otra parte, no se puede olvidar que en algunos países se han encontrado efectos regresivos de este impuesto específico. Ello ocurriría porque el gasto directo e indirecto en combustibles sería proporcionalmente mayor en los hogares de bajos ingresos. En el caso de nuestro país, sin embargo ello no es evidente. Se requiere un estudio más detallado, pero de la información disponible, proveniente de las encuestas de presupuestos familiares, no parece desprenderse tal situación. En cualquier caso, no sólo debe evaluarse el impuesto sino tam-

bién los gastos que se realizan con la recaudación generada por este impuesto. Ésta alcanza a algo así como el uno por ciento del PIB. El año pasado se recaudaron más de mil seiscientos millones de dólares por impuestos específicos a los combustibles.¹

El impuesto específico a los combustibles en Chile no es particularmente elevado y, por lo tanto, las prevenciones planteadas están, de alguna manera, recogidas. No parece razonable subirlo de los niveles actuales, pero menos todavía es reducirlo o eliminarlo del todo. Sobre todo, porque estos recursos tienen un costo alternativo elevado. Incluso si el objetivo fuese reducir la carga tributaria de manera permanente o transitoria en una magnitud equivalente a la que se propone para el impuesto específico a los combustibles convendría hacerlo a través de políticas tributarias que, por ejemplo, impactasen directamente en la inversión. Reducir un impuesto que da cuenta de los daños ambientales que provoca el consumo de combustible y que llevaría a un equilibrio económicamente ineficiente no parece apropiado.

¹ La recaudación en el 2007 fue 844.249 millones. Véase <http://www.dipres.cl/presupuesto/ejecucion/2007/CuartoTrimestre/InformeCuartoTrimestre.xls>, C.6a. El tipo de cambio promedio en el 2007 fue \$ 522,47.