

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 23.03.2016

DATOS GENERALES

N° ley > 20.899

N° boletín > 10442-05

Título > Simplifica el sistema de tributación a la renta y perfecciona otras disposiciones legales tributarias.

Origen > Mensaje

Autores > M. Hacienda

Fecha de ingreso > 15 de diciembre de 2015

Fecha de publicación > 08 de febrero de 2016

Tiempo de tramitación > 1 mes y 23 días.

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación terminada

Urgencias > 1 simple, 2 suma y 1 discusión inmediata

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Aire, Cambio Climático

Tipo de ley > Parcialmente ambiental (art. 8, numeral 2)

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental media

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La presente ley modifica la Ley N° 20.780 “Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta, e introduce diversos ajustes, en el sistema tributario”,¹ con la finalidad de simplificar el sistema de

¹ Esta ley fue evaluada por GAMA en diciembre de 2014, calificándola con un efecto ambiental esperado positivo. En específico en cuanto a las fuentes fijas de contaminantes, ítem que modifica la actual ley, se concluyó que la fórmula utilizada, que considera población, dispersión y costo social, captura la heterogeneidad de la distribución de la población en el territorio, y elimina la alta discrecionalidad sobre el valor del impuesto. No obstante, se argumentó que la ley debería asegurar que los parámetros serán revisados y cambiados cada 5 años, adecuándolos a las alteraciones que se vayan produciendo. Asimismo, el impuesto puede incentivar a que las empresas, a mediano y largo plazo, cambien sus combustibles por los que sean menos contaminantes, con el fin de pagar menos impuestos. Empero, se mencionó que se deben tener algunas precauciones. En primer lugar, al calcular el impuesto por comuna no se está

tributación, luego de 5 meses de implementación de la reforma tributaria. Esto, en palabras del Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, con la finalidad de facilitar el pago de impuestos, reducir los riesgos de elusión y evasión, y hacer más fluido el proceso de recaudación.²

En cuanto a los impuestos verdes establecidos en la Ley N° 20.780, publicada el 29 de septiembre de 2014, esta simplificación implica un cambio en los impuestos a las fuentes fijas, que contempla cambiar el coeficiente de dispersión por comuna (determinado en función de un factor de emisión concentración o FEC para material particulado MP 2,5) utilizado en la fórmula de cálculo; por un coeficiente de calidad de aire cuya variación dependerá de si la fuente fija se ubica en una comuna declarada como zona saturada o zona latente. El mensaje justifica esta modificación, ya que es una metodología que se ha aplicado hace bastante tiempo en el país, que cuenta con respaldo técnico y científico. Esto permitirá aplicar un método conocido a la nueva institucionalidad de tributación ambiental.

Los cambios que incorpora esta simplificación son:

- Eliminación del coeficiente de dispersión de contaminantes por comuna dentro de la fórmula de cálculo del impuesto.
- Incorporación a la tasa de impuesto por tonelada de contaminante de un factor adicional, llamado coeficiente de calidad del aire, si el establecimiento se encuentra en una zona declarada como saturada o latente, por concentración de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx) o dióxido de azufre (SO₂) en el aire.
- El coeficiente de calidad del aire para cada comuna podrá adquirir dos valores, 1.2 para zonas saturadas; y 1.1 para zonas latentes.
- Si solo una parte de la comuna es considerada como saturada o latente, se considerará así a la comuna completa.
- Si partes de una comuna son calificadas como saturadas y otras latentes, primará el coeficiente aplicable a zonas saturadas.
- El Ministerio del Medio Ambiente será el encargado de publicar anualmente el listado de comunas

incluyendo el costo social que puede generar una empresa sobre la población de las comunas colindantes. En segundo lugar, al sacar del impuesto la biomasa, para incentivar las energías renovables no convencionales, también se están dejando fuera las calderas a leña que son altamente contaminantes. Finalmente, será el monto del gravamen el que determinará si cambiará o no el comportamiento de las empresas, no obstante, al ser un monto mayor a cero se aprecia como un avance económicamente positivo.

² Cooperativa (10 de agosto 2015). Gobierno anunció proyecto para "simplificación técnica" de la reforma tributaria. Cooperativa. Disponible en <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/impuestos/gobierno-anuncio-proyecto-para-simplificacion-tecnica-de-la-reforma/2015-08-10/174439.html>

declaradas como saturadas y latentes.

- Se elimina la posibilidad de impugnar la certificación de emisiones de cada contribuyente, que realiza la Superintendencia del Medio Ambiente.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley, ingresado al Congreso en diciembre de 2015, fue discutido en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. En este lugar la simplificación del impuesto a las fuentes fijas de contaminantes no fue objeto de debate, el cual se centró en las otras modificaciones de la reforma tributaria (nuevas modalidades de tributación a la renta, modificación del régimen de renta atribuida, del régimen semi integrado, el Código Tributario, precisión a la vigencia de la norma general anti elusión). El proyecto fue finalmente aprobado en general por la sala de la Cámara, por 53 votos a favor, 31 en contra y la abstención de Gaspar Rivas (Indep.). Ninguno de los diputados que votó en sala se refirió a la simplificación del impuesto a las fuentes fijas de contaminantes.

En su segundo trámite legislativo, el proyecto fue revisado por la Comisión de Hacienda del Senado, donde tampoco fue discutida la modificación a la forma del cálculo del impuesto de fuentes fijas. El proyecto fue aprobado en general por 17 votos afirmativos, 7 negativos y 6 abstenciones. En tanto, el artículo 8, de relevancia ambiental, fue aprobado en particular por 18 votos afirmativos, 5 negativos y abstenciones. En la sala, ningún senador se refirió a la simplificación del impuesto a las fuentes fijas de contaminantes.

Debido a que el proyecto se aprobó con modificaciones, aunque ninguna con relevancia ambiental, la iniciativa pasó a tercer trámite constitucional, siendo aprobada por la Cámara de Diputados por 82 votos a favor, 7 en contra y 10 abstenciones. Publicándose así como ley el 08 de febrero de 2016.

Durante su tramitación recibió una urgencia simple, dos suma y una discusión inmediata.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

La ley es evaluada con un efecto esperado **positivo** sobre el medio ambiente, ya que si bien ambas fórmulas para calcular el impuesto a las fuentes fijas son correctas, la modificación aquí aprobada significa una simplificación en el sistema de tributación; con la finalidad de facilitar el pago de impuestos, reducir los riesgos de elusión y evasión, y hacer más fluido el proceso de recaudación. Estos impuestos permiten que los individuos o empresas que contaminen internalicen el daño que producen en el resto de la sociedad, por ende su implementación y buen funcionamiento significa una mejora en la política ambiental.

En este sentido, el cambio implementado permite contar con más seguridad jurídica respecto de la

aplicación del impuesto, lo que aliviana el proceso y permite recaudación más efectiva.

No obstante, en el caso de zonas saturadas de contaminación, se habla de subir el impuesto, pero no de mecanismos de cierre temporal de las fuentes contaminantes, lo que parece un punto a considerar.

La ley tampoco considera los casos en los que las emisiones de una fuente afecten a más de una comuna. Este es el caso de una fuente que contamina un lugar, pero luego las emisiones se trasladan a otra zona, luego el factor de emisión de una comuna podría ser bajo, pero todas las fuentes ubicadas ahí podrían estar perjudicando a otra comuna. Esto significa que no se estará internalizando el costo de las emisiones de contaminantes.

PROYECTO DE LEY

Ley N° 20.780	Ley N° 20.899
<p>Artículo 8°.- Establécese un impuesto anual a beneficio fiscal que gravará las emisiones al aire de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO2) y dióxido de carbono (CO2), producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas, conformadas por calderas o turbinas, individualmente o en su conjunto sumen, una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del combustible.</p> <p>El impuesto de este artículo afectará a las personas naturales y jurídicas que, a cualquier título, haciendo uso de las fuentes de emisión de los establecimientos señalados precedentemente, generen emisiones de los compuestos indicados en el inciso anterior.</p> <p>En el caso de las emisiones al aire de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx) y dióxido de azufre (SO2), el impuesto será equivalente a 0,1 por cada tonelada emitida, o la proporción que corresponda, de dichos contaminantes, multiplicado por la cantidad que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:</p> $Tij = CDCj \times CSCpci \times Pobj$ <p>Donde:</p>	<p>Artículo 8°.</p> <p>2. Modifícase el artículo 8° de la siguiente forma:</p> <p>a. Sustitúyese, en el inciso tercero, la fórmula que establece luego de los dos puntos, por la siguiente:</p> $"Tij = CSCpci \times Pobj$ <p>Donde:</p>

<p>Tij = Impuesto por tonelada del contaminante "i" emitido en la comuna "j" medido en US\$/Ton</p> <p>CDcj = coeficiente de dispersión de contaminantes en la comuna "j"</p> <p>CSCpci = Costo social de contaminación per cápita del contaminante "i"</p> <p>Pobj = Población de la comuna "j"</p> <p>El coeficiente de dispersión podrá tomar cinco valores dependiendo de si la comuna "j" posee un factor de dispersión alto, medio-alto, medio, medio-bajo o bajo y el factor de dispersión se determinará a partir de los factores de emisión-concentración (FEC) estimados para material particulado 2,5 para cada comuna, conforme a la siguiente tabla:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Factor</th> <th style="text-align: left;">FEC</th> <th style="text-align: left;">Coeficiente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Alto</td> <td>]600 - + ton/ug/m3</td> <td>0.8</td> </tr> <tr> <td>Medio-Alto</td> <td>]400 - 600] ton/ug/m3</td> <td>0.9</td> </tr> <tr> <td>Medio</td> <td>]200 - 400] ton/ug/m3</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	Factor	FEC	Coeficiente	Alto]600 - + ton/ug/m3	0.8	Medio-Alto]400 - 600] ton/ug/m3	0.9	Medio]200 - 400] ton/ug/m3	1	<p>Tij = Tasa del impuesto por tonelada del contaminante "i" emitido en la comuna "j" medido en US\$/Ton</p> <p>CSCpci = Costo social de contaminación per cápita del contaminante "i"</p> <p>Pobj = Población de la comuna "j".</p> <p>b. Sustitúyese el inciso cuarto, incluida la tabla que contiene, por el siguiente inciso cuarto nuevo:</p> <p>"Respecto de estos mismos contaminantes, si el establecimiento se encuentra dentro de una comuna que a su vez forme parte de una zona declarada como zona saturada o como zona latente por concentración de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx) o dióxido de azufre (SO2) en el aire conforme a lo establecido en la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, se aplicará a la tasa de impuesto por tonelada de contaminante un factor adicional consistente en el coeficiente de calidad del aire, resultando en la siguiente fórmula para su cálculo:</p> $Tij = CCAj \times CSCpci \times Pobj$ <p>Dónde:</p> <p>CCAj = Coeficiente de calidad del aire en la comuna "j"."</p>
Factor	FEC	Coeficiente											
Alto]600 - + ton/ug/m3	0.8											
Medio-Alto]400 - 600] ton/ug/m3	0.9											
Medio]200 - 400] ton/ug/m3	1											

<p>Medio-Bajo]100 - 200] 1.1 ton/ug/m3</p> <p>Bajo 0 - 100] 1.2 ton/ug/m3</p> <p>El Costo Social de contaminación per cápita (CSCpc) asociado a cada contaminante local será el siguiente:</p>	<p>c. Incorpóranse los siguientes incisos quinto y sexto, pasando el actual inciso quinto a ser séptimo, y así sucesivamente:</p> <p>"El coeficiente de calidad del aire corresponderá a dos valores diferenciados dependiendo si la comuna "j" ha sido declarada zona saturada o zona latente:</p> <table border="0"> <tr> <td>Coeficiente de</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Calidad del Aire</td> <td>Coeficiente</td> </tr> <tr> <td>Zona Saturada</td> <td>1.2</td> </tr> <tr> <td>Zona Latente</td> <td>1.1</td> </tr> </table> <p>Para efectos de la aplicación del coeficiente de calidad del aire, en caso que una zona saturada o zona latente incluya a una parte o fracción de una comuna, ésta será considerada en su totalidad como zona saturada o latente, respectivamente. Si una comuna es parte de distintas zonas, saturadas o latentes, primará el coeficiente aplicable a zona saturada."</p>	Coeficiente de		Calidad del Aire	Coeficiente	Zona Saturada	1.2	Zona Latente	1.1
Coeficiente de									
Calidad del Aire	Coeficiente								
Zona Saturada	1.2								
Zona Latente	1.1								

Contaminante	Dólares de Estados Unidos de Norteamérica
MP	\$0.9
SO2	\$0.01
Nox	\$0.025

La población de cada comuna se determinará para cada año de acuerdo a la proyección oficial del Instituto Nacional de Estadísticas.

En el caso de las emisiones de dióxido de carbono, el impuesto será equivalente a 5 dólares de Estados Unidos de Norteamérica por cada tonelada emitida. Con todo, el impuesto a las emisiones de dióxido de carbono no aplicará para fuentes fijas que operen en base a medios de generación renovable no convencional cuya fuente de energía primaria sea la energía biomasa, contemplada en el numeral 1), de la letra aa) del artículo 225 del decreto con fuerza de ley N° 4, de 2006, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, ley General de Servicios Eléctricos.

El pago de los impuestos deberá efectuarse en la Tesorería General de la República en el mes de abril del año calendario siguiente a la generación de las emisiones, en moneda nacional, de

acuerdo al tipo de cambio vigente a la fecha del pago, previo giro efectuado por el Servicio de Impuestos Internos.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará mediante decreto supremo los establecimientos que se encuentran en la situación del inciso primero de este artículo. Dicho decreto deberá actualizarse anualmente.

Para la aplicación de la fórmula establecida en este artículo, la Superintendencia del Medio Ambiente certificará en el mes de marzo de cada año las emisiones efectuadas por cada contribuyente en el año calendario anterior. La certificación podrá ser impugnada conforme a lo dispuesto en el artículo 55 contenido en el artículo segundo de la ley N° 20.417, suspendiéndose el giro del impuesto mientras el recurso no se encuentre totalmente resuelto.

Un reglamento dictado por el Ministerio del Medio Ambiente fijará la metodología para determinar los factores de emisión-concentración por comuna, conforme a lo señalado en el inciso cuarto; asimismo, establecerá los procedimientos administrativos necesarios para la aplicación del

d. Modifícase el inciso noveno, que pasa a ser undécimo, de la siguiente manera:

i. Sustitúyese la expresión "determinará mediante decreto supremo", por "publicará anualmente un listado de".

ii. Incorpórase luego de la expresión "de este artículo" y antes del punto seguido, que pasa a ser punto aparte, las expresiones "y de las comunas que han sido declaradas como saturadas o latentes para efectos de este impuesto".

iii. Elimínase la frase "Dicho decreto deberá actualizarse anualmente."

e. Modifícase el inciso décimo, que pasa a ser duodécimo, de la siguiente manera:

i. Sustitúyense los vocablos "certificará" por "consolidará"; y "efectuadas" por "informadas".

ii. Elimínase la siguiente oración, a continuación del punto seguido, que pasa a ser punto aparte: "La certificación podrá ser impugnada conforme lo dispuesto en el artículo 55 contenido en el artículo segundo de la Ley N° 20.417, suspendiéndose el giro del impuesto mientras el recurso no se encuentre totalmente resuelto."

f. Sustitúyese, en el inciso undécimo, que pasa a ser decimotercero, la frase "la metodología para determinar los factores de emisión-concentración por comuna, conforme a lo señalado en el inciso cuarto; asimismo," por "las obligaciones y procedimientos relativos a la identificación de los

impuesto a que se refiere el presente artículo.

Las características del sistema de monitoreo de las emisiones y los requisitos para su certificación serán aquellos determinados por la Superintendencia del Medio Ambiente para cada norma de emisión para fuentes fijas que sea aplicable. La certificación del sistema de monitoreo de emisiones será tramitada por la precitada Superintendencia, quien la otorgará por resolución exenta. Para estos efectos, la Superintendencia del Medio Ambiente fiscalizará el cumplimiento de las obligaciones de monitoreo, registro y reporte que se establecen en el presente artículo.

Los contribuyentes a que se refiere este artículo deberán presentar a la Superintendencia del Medioambiente, un reporte del monitoreo de emisiones, conforme a las instrucciones generales que determine el señalado organismo, el que además podrá definir los requerimientos mínimos de operación, control de calidad y aseguramiento de los sistemas de monitoreo o estimación de emisiones, la información adicional, los formatos y medios correspondientes para la entrega de información.

Los contribuyentes que incumplan las obligaciones que se establecen en los dos incisos precedentes serán sancionados de acuerdo a lo dispuesto en la ley orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente.

El retardo en enterar en Tesorería los

contribuyentes afectos y".

impuestos a que se refiere este artículo se sancionará en conformidad a lo dispuesto en el número 11 del artículo 97 del Código Tributario.

La Superintendencia deberá enviar al Servicio de Impuestos Internos un informe con los datos y antecedentes necesarios para que proceda al cálculo del impuesto por cada fuente emisora.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 149 del decreto con fuerza de ley N° 4, de 2006, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, ley General de Servicios Eléctricos, el impuesto que establece el presente artículo no deberá ser considerado en la determinación del costo marginal instantáneo de energía, cuando éste afecte a la unidad de generación marginal del sistema. No obstante, para las unidades cuyo costo total unitario, siendo éste el costo variable considerado en el despacho, adicionado el valor unitario del impuesto, sea mayor o igual al costo marginal, la diferencia entre la valorización de sus inyecciones a costo marginal y a dicho costo total unitario, deberá ser pagado por todas las empresas eléctricas que efectúen retiros de energía del sistema, a prorrata de sus retiros, debiendo el Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC) respectivo, adoptar todas las medidas pertinentes para realizar la reliquidación correspondiente. El Servicio de Impuestos Internos enviará en el mes de abril de cada año al CDEC respectivo y a la Comisión Nacional de Energía, un informe con el cálculo del impuesto por cada fuente emisora. La Comisión Nacional

<p>de Energía, mediante resolución exenta, establecerá las disposiciones de carácter técnico que sean necesarias para la adecuada implementación del mecanismo señalado en este inciso.</p>	
---	--