

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 08.08.2014

DATOS GENERALES

N° boletín ➤ 9290-05

Título ➤ Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta, e introduce diversos ajustes, en el sistema tributario.

Origen ➤ Mensaje

Autores ➤ M. de Hacienda.

Fecha de ingreso ➤ 02 de abril de 2014

Cámara de ingreso ➤ Cámara de Diputados

Estado ➤ Segundo Trámite Constitucional

Urgencias ➤ 4 urgencias simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática ➤ Aire; Cambio climático; Energía; Residuos y sustancias peligrosas

Tipo de ley ➤ Parcialmente ambiental (art. 2do; art. 6to; y art. 9no transitorio)

Importancia ambiental de la ley ➤ Importancia Ambiental Media

Relevancia ambiental ➤ Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

En el marco de la reforma tributaria, impulsada por la actual administración, se integra la implementación de impuestos verdes, tanto a vehículos livianos que utilizan diésel, como a las emisiones de contaminantes en la industria¹, con el objetivo de incentivar el cambio hacia tecnologías limpias.

En el segundo artículo del proyecto, en el numeral 10, se incluye el impuesto a los vehículos livianos que utilizan diésel, por considerarlos los más contaminantes. Este funcionará mediante un tributo adicional a la internación de estos vehículos para uso particular, con el objetivo de incentivar el uso de vehículos

¹ No se verán afectadas por el impuesto las industrias pequeñas y medianas, ya que se gravarán emisiones producidas por fuentes conformadas por calderas o turbinas, con una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos).

menos contaminantes. Sin embargo, se excluyen de esta tributación furgones escolares, furgones cerrados (utilizados comúnmente por PYME), tractores, entre otros vehículos similares.

Asimismo, en el artículo 6 del texto legal, se incluye el establecimiento de impuesto a la emisión de fuentes fijas, que generen dos tipos de externalidades: el daño local en salud, producido por emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno (NOx) y dióxido de azufre (SO₂), se gravarán de acuerdo a la valoración del daño ocasionado en la salud de la población; en tanto el daño global, producido por los efectos del cambio climático ocasionados por emisiones de dióxido de carbono (CO₂), se gravarán con 5 dólares por cada tonelada emitida.

Este impuesto se aplicará a las emisiones producidas por fuentes conformadas por calderas o turbinas, con una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos), quedando fuera de la aplicación de esta ley las pequeñas y medianas empresas –las que comúnmente utilizan una potencia térmica menor. Y será fiscalizado por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), mediante un sistema de monitoreo continuo de emisiones. Para lo cual, quienes utilicen estas fuentes emisoras deberán instalar y certificar dicho sistema de monitoreo, cuyas características serán indicadas en el reglamento de la ley. La SMA certificará en el mes de marzo de cada año las emisiones efectuadas por cada contribuyente en el año calendario anterior; mientras que los contribuyentes deberán presentar trimestralmente un reporte del monitoreo continuo de emisiones. Quienes incumplan estas obligaciones serán castigados con una multa entre 20 y 50 UTM, y con la clausura del establecimiento o la sección que corresponda hasta por veinte días.

Finalmente, el proyecto señala que el impuesto 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, el costo asociado a dicho impuesto para la unidad de generación marginal, deberá ser pagado por todas las empresas eléctricas que efectúen retiros de energía del sistema, a prorrata de sus retiros, debiendo el respectivo Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), adoptar todas las medidas pertinentes para realizar la reliquidación correspondiente.

Este último impuesto, de acuerdo al artículo noveno transitorio, comenzaría a funcionar el año 2018.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El mensaje fue ingresado a la Cámara de Diputados el 02 de abril de 2014, dirigiéndose a la Comisión de Hacienda. En el debate en la comisión, el diputado Melero (UDI), respondiendo a la presentación hecha

por el Ministro de Hacienda, afirmó que los impuestos a las fuentes fijas de emisión CO₂, al afectarse las generadoras eléctricas, tendrán un impacto al costo de la energía, y, por consiguiente, sobre las tarifas. Asimismo, recuerda que las normas dictadas en el país en el año 2011, sobre emisiones de CO₂ y contaminantes del aire “son altísimas” (intervención Diputado Melero, Comisión de Hacienda).

Finalmente, el diputado Walker (DC), estimó que el proyecto se relaciona con los compromisos internacionales adquiridos por el país, como el Protocolo de Kioto y el compromiso de bajar sus emisiones en la Cumbre de Cancún. Asimismo, rechazó los argumentos que indican que el proyecto incidirá en un alza en las tarifas, indicando que si esta ocurre se relacionaría con la alta concentración económica en el mercado de generación eléctrica.

El proyecto fue aprobado en general por la Cámara, con 72 votos a favor, 48 en contra y sin abstenciones. Asimismo se aprobó en particular, destacando la votación de los artículos sexto permanente (impuesto a la emisión de fuentes fijas) y noveno transitorio (entrada en vigencia del impuesto a la emisión de fuentes fijas) –de relevancia ambiental-, los que fueron aprobados por 74 votos a favor, 32 en contra y 8 abstenciones.

En su segundo trámite constitucional, el proyecto fue revisado por la Comisión de Hacienda, donde, en lo referente a los impuestos verdes, la discusión se centró en cuatro tópicos. En primer lugar se presentó la preocupación sobre la posibilidad de incumplir tratados internacionales. A este respecto, los senadores Lagos (PPD), Zaldívar (DC) y García-Huidobro (UDI) argumentaron que imponer un tributo solo a los vehículos livianos diésel podría ser cuestionado por los organismos internacionales, ya que se estarían incumpliendo tratados comerciales. Esto ha sido objeto de cuestionamiento por disposiciones del GATT y resoluciones de la OMC, donde se ha manifestado la prohibición de establecer medidas discriminatorias en beneficio de bienes nacionales e importados, en este caso aplicar un impuesto solo a la internación de vehículos diésel livianos.

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, se discutió sobre la aplicación de un impuesto de carácter general a vehículos, en lugar de solo vehículos diésel. El senador Zaldívar (DC) argumentó que un gravamen diferencial hacia los vehículos diésel obligará al mercado a una menor comercialización, lo que implicará que la recaudación del impuesto tenderá a desaparecer (por lo que no será un impuesto permanente).

En tercer lugar se debatió sobre el posible aumento en el costo de la energía, producto de estos gravámenes. El senador Zaldívar (DC) señaló que la principal preocupación debe ser que el costo de la energía no continúe aumentando respecto de los demás países. Esto ya que las dos formas de tributo

afectan de forma directa a las productoras de energía: una sobre emisiones al aire de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx) y dióxido de azufre; y la otra con un impuesto de 5 dólares por cada tonelada emitida de dióxido de carbono. Finalmente expresó que de aprobarse la ley, Chile sería el primer país dentro de los que han suscrito el Protocolo de Kioto, en establecer un tributo sobre la emisión de dióxido de carbono.

Referente al mismo punto, el senador García (RN) argumentó que ya que el impuesto tiene como consecuencia obligar a las productoras a cambiar la fuente contaminante, deberán realizar inversiones que sí incidirán en el aumento de las tarifas energéticas (algunas estimaciones hablan de 30% en los próximos 20 años). Asimismo, el senador Coloma (UDI) agregó que este tributo afectará sobre los contratos que se firmen a partir del año 2019, y que ya que las inversiones son a largo plazo, podría existir un efecto importante en las tarifas.

El cuarto punto se relaciona con el costo en la salud. Sobre este tópico el senador Letelier (PS) manifestó que es necesario conocer estudios que estimen el costo para la salud pública de los problemas que genera la mala calidad del aire, para así poder compararlo con las inversiones que son necesarias para reducir las emisiones contaminantes de las fuentes de generación eléctrica.

Finalmente, en el protocolo de acuerdo firmado el 08 de julio de 2014 por el Ministro de Hacienda Alberto Arenas, y los integrantes de la Comisión de Hacienda del Senado, Ricardo Lagos Weber (PPD), Juan Antonio Coloma (UDI), José García Ruminot (RN), Carlos Montes (PS) y Andrés Zaldívar (DC), en materia ambiental se acordó que:

- *Se aclarará el ámbito de aplicación del impuesto a la emisión de fuentes fijas para incorporar establecimientos que cuenten con una potencia instalada igual o mayor a 50 MWt.*
- *Se excluirá del referido impuesto a aquellas fuentes que utilicen biomasa como combustible.*
- *Acotaremos en la ley los parámetros para la determinación del componente de este impuesto referido a contaminación local, dejando entregado a un reglamento solo lo estrictamente delegable a potestad reglamentaria.*
- *En el caso del gravamen a los vehículos livianos diésel, modificaremos el procedimiento para eximir del impuesto a los contribuyentes que adquieran vehículos diésel de trabajo.*

Sin embargo, esto no produjo ningún cambio en los artículos de relevancia ambiental aprobados en la

cámara de origen. El proyecto se encuentra actualmente en su segundo trámite constitucional, a la espera de ser votado en particular (donde pueden existir modificaciones a los artículos de relevancia ambiental); y ha recibido cinco urgencias simple durante su tramitación.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley fue evaluado con un efecto ambiental esperado **positivo**, ya que, en los incisos que indica, establece impuesto verdes, es decir busca internalizar el costo social de emisiones de termoeléctricas y de vehículos livianos que utilizan diésel.

En primer lugar, en cuanto al impuesto a las emisiones de fuentes fijas, se considera que gravar las emisiones de material particulado, óxidos de nitrógeno (NOx) y dióxido de azufre (SO₂), considerando el daño marginal que causan, desde el punto de vista de la regulación, es la mejor solución. Si bien establecer un impuesto de 5 dólares es un monto conservador, lo importante es que sea mayor a 0 ya que establece un costo a contaminar, es decir crea el concepto de costo en las emisiones.

Así también pudiera ser complejo aplicar la norma, ya que requiere calcular el daño marginal que provocan las emisiones, sin embargo hay entidades, como la escuela de ingeniería de la PUC que ya lo han calculado, por lo que se podría aprovechar de la experiencia existente en instituciones académicas.

El grupo GAMA destaca que el proyecto se apoya sobre un sistema de monitoreo continuo de emisiones, para el cual ya existe un sistema de medición de emisiones implementado para fuentes conformadas por calderas o turbinas, con una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos), detallado en el Decreto 13 de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que Establece Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas. Por lo que, tanto la implementación de la ley como su fiscalización son factibles. Es importante destacar que las fuentes emisoras que contempla la ley, constituyen alrededor del 90% de las emisiones producidas en el país.

En cuanto a las normas de emisiones, en el país éstas son bastante estrictas para las termoeléctricas, sin embargo no consideran el entorno en el que se ubican las fuentes, el que es clave en el daño ambiental generado (por ejemplo, el viento arriba versus viento debajo de un pueblo).

En segundo lugar, el impuesto a los vehículos livianos diésel, efectivamente desincentivaría en algún grado la compra de estos vehículos, que son los que más contaminan, ya que el monto del impuesto compensa el ahorro que significa comprarlos. Sin embargo, debido a que el impuesto no se aplica sobre

el recorrido de los vehículos, quienes más utilizan los vehículos, seguirán adquiriéndolos, por lo tanto el efecto puede no ser tan importante. Asimismo, se deja planteada la inquietud sobre la coordinación de esta norma con la OMC, ya que hace diferencias en la tributación entre diferentes bienes.

De cualquier forma, gravar las externalidades es una forma eficiente para reducirlas, además de integrar dentro del cuerpo legal el concepto de costo por daño ambiental.