

Tributación al Transporte: Las Distorsiones Existentes

Producto del alza del precio de los combustibles se ha discutido respecto a la conveniencia de eliminar el impuesto específico a los combustibles, como alternativa a la incorporación de mayores recursos al Fondo de Estabilización de los Combustibles.

Dado que sólo el transporte está afecto a este impuesto, su eliminación reduce el precio de venta a público de los combustibles asociados a este sector. Ello también impacta el valor del transporte público y del transporte de carga, parte importante del presupuesto familiar de los más pobres y de los bienes de consumo respectivamente.

Sin embargo, es importante determinar cuál es el precio real de los combustibles, hoy distorsionado por la existencia de impuestos, los aportes al Fondo de Estabilización de los Combustibles y la aplicación de subsidios a distintos sectores de la economía, en especial al sector transporte de carga.

En ese sentido si se quiere atenuar el impacto de las alzas en el presupuesto familiar por la situación de precios excepcionalmente alta que se vive, pareciera más conveniente eliminar las distorsiones existentes y recurrir a subsidios directos entregando un bono a los más pobres, para cubrir el impacto del aumento de precios de la bencina, el diesel y el kerosene que la política actual de ir entregando, discrecionalmente subsidios a quienes presionan al gobierno.

El Sistema Tributario Actual

El transporte genera una serie de externalidades, como el uso y deterioro de vías, congestión, contaminación, accidentes y otros. Algunos de estos costos están cubiertos a través de impuestos, otros los pagan todos los ciudadanos.

Con el fin de cubrir los costos de construcción y mantención de vías urbanas e interurbanas, el transporte paga permisos de circulación, peajes y un impuesto específico a los combustibles.

No existen en el país impuestos en función de los niveles de congestión o contaminación producidos por el parque vehicular.

Los costos asociados a la congestión se traducen en el tiempo de viaje destinado por los usuarios de los distintos modos de transporte y los costos asociados a la contaminación son la restricción vehicular y prohibición de circular por algunas vías durante episodios críticos de contaminación, en el caso de Santiago, y costos en salud de los habitantes de zonas contaminadas.

Desgraciadamente, ninguno de los actuales tributos guarda relación con las externalidades producidas por quienes están afectados a ellos.

Actualmente existen graves distorsiones en la tributación asociada al transporte. Los permisos de circulación favorecen a los vehículos más antiguos, que provocan más congestión y contaminación y a los taxis, buses y camiones que provocan mayor deterioro en la infraestructura vial.

**Tabla N° 1:
Recaudación Promedio por
Tipo de Vehículo**

Vehículo	Valor P. De C.(\$/año)	Kms.	\$/km
Bus	29.703	100.000	0,3
Taxi	26.898	70.000	0,38
Automóvil	42.968	20.000	2,14
Camión	48.970	75.000	0,65

Permiso de Circulación

El permiso de circulación corresponde al valor cobrado por el derecho a circular por calles, caminos y vías públicas.

Este tributo depende del valor patrimonial del vehículo, independiente del deterioro producido en la red vial, u otras externalidades como congestión y contaminación.

Es así como los vehículos nuevos pagan un permiso de circulación muy superior a los antiguos, aún cuando tienen mejores sistemas de seguridad, que protegen a sus ocupantes en caso de accidente, estándares de emisión de elementos contaminantes muy superiores y presentan menos desperfectos, lo que reduce la congestión producida por su bajo rendimiento y desperfectos en al vía publica.

La Tabla N° 1¹ entrega información de la recaudación promedio de permisos de circulación por tipo de vehículo, de la Municipalidad de Santiago, para el año 2007.

Si bien estos datos sólo consideran la recaudación de la Municipalidad de Santiago, este municipio puede considerarse representativo de la situación promedio del país.

Los datos muestran que el pago por concepto de permiso de circulación discrimina a favor de buses, taxis y camiones. Es así como

los vehículos particulares pagan 5,6 veces más por kilómetro recorrido que los taxis. De igual forma, el peso por eje de buses y camiones es muy superior al peso de vehículos livianos, lo que ocasiona un mayor deterioro de la infraestructura vial.

Recientemente fue aprobado² el reembolso del valor equivalente a 4 veces el valor del permiso de circulación para taxis urbanos, 5 veces para buses urbanos y rurales (exceptuando los que circulan en la Región Metropolitana), 2 veces para el transporte escolar, aumentando con ello las distorsiones existentes.

Peajes

Los peajes por su parte, se cobran para crear y mantener la red caminera nacional y las nuevas carreteras urbanas y su valor depende del número de ejes del vehículo. Es así como los buses y camiones de dos ejes pagan un 80% más que un automóvil o camioneta y los camiones y buses de más de dos ejes, poco menos de tres veces el valor de los vehículos livianos, lo que corresponde al costo real en que se incurre por la circulación de los distintos tipos de vehículos.

Sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad, parte de las carreteras e infraestructura vial urbana están concesionadas y son los privados quienes financian con el pago de peajes la construcción y mantención de la infraestructura, inversión que antes provenía de recursos del Estado. Es decir, el Fisco ya no debe desembolsar dinero por este concepto, sin embargo, a los usuarios no se les ha rebajado de los impuestos el valor correspondiente, pagando actualmente dos veces parte de estos gastos.

Producto de ello, desde mediados del 2006, el transporte interurbano de pasajeros que circula por carreteras concesionadas está exento del 25% del valor de los peajes³. En días recientes, producto del alza en el precio de los combustibles, dicha exención aumentó

**Cuadro N°2:
Emisiones por Combustible Consumido (grs/lt)**

Combustible	IEC (2008)	PM10	NOx	COV
Vehículos Bencineros*				
Catalíticos	4,5	0,13	3,38	3,06
Diesel		0,54	8,15	1,31
Buses	1,5	0,26	6,84	0,78
Camiones	0,3	0,8	11,7	2,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Inventario de Emisiones de la Región Metropolitana 2005; Parque de Vehículos en Circulación 2005; Rendimiento de los combustibles vehiculares Gasco, Metrogas, MTT, Centro de Control y Certificación Vehicular.

¹*No se consideraron los vehículos no catalíticos, por cuanto éstos tenderán a desaparecer con el tiempo, y actualmente representan el 28% del parque de vehículos bencineros livianos a nivel nacional y un 15% en la Región Metropolitana.

a un 45% entre julio de 2008 y junio de 2009, y a un 35% de julio del 2009 en adelante⁴.

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con el resto de los vehículos que circulan por dichas vías, lo que genera un subsidio cruzado del resto de los vehículos hacia buses interurbanos y camiones, que están exentos de parte del valor del impuesto específico a los combustibles, según se analiza más adelante.

Impuesto Específico a los Combustibles

El impuesto específico a los combustibles se creó en 1986, para cubrir los gastos de reconstrucción de carreteras producto del terremoto de 1985.

Sin embargo, hoy este impuesto sigue vigente, aun cuando las carreteras más importantes están concesionadas, siendo los ingresos por el cobro de peajes la fuente de recursos para financiar su construcción y mantenimiento.

Adicionalmente, el impuesto específico ha sido usado para financiar programas que nada tienen que ver con el transporte y los daños que este sector provoca, como por ejemplo, el pago de pensiones. Es así como, si

bien el impuesto al diesel se ha mantenido en 1.5 UTM/m³, el impuesto a la bencina ha aumentado de 2.5 UTM/m³ a 6 UTM/m³ entre diciembre de 1989 y enero de 2001. El tributo correspondiente a los combustibles gaseosos fue modificado en 2006, quedando su valor equivalente al de la bencina.

Sin embargo, dependiendo del poder de presión de los distintos gremios, el impuesto ha sufrido modificaciones.

Producto del aumento del precio de los combustibles, en marzo de este año, y por el plazo de dos años, se rebajó el impuesto específico a la bencina, en hasta 1.5 UTM/m³, dependiendo del precio internacional del petróleo. De este modo, mientras el precio promedio anual del petróleo sea superior o igual a US\$ 75 el barril, hasta marzo del 2010, el impuesto específico a la bencina será de 4.5 UTM/m³.

Adicionalmente, en 2001, el transporte de carga logró la rebaja del 25% del valor del impuesto específico al petróleo diesel, el que fue aumentado a un 80% entre julio de 2008 y junio del 2009, como compensación por el aumento del precio del petróleo, quedando en un monto equivalente a 0.3 UTM/m³ para este gremio.

Es así como actualmente, este impuesto, grava en menor medida el petróleo diesel, usado principalmente por buses y camiones, vehículos que producen mayor daño a la infraestructura vial y contaminan más respecto de los vehículos bencineros y que usan combustibles gaseosos.

Si bien el objetivo original de este impuesto desapareció, hay quienes señalan que se justifica por motivos de contaminación. Sin embargo, ello es discutible, por cuanto un impuesto al consumo de combustibles, no discrimina entre aquellos vehículos que circulan por zonas contaminadas y aquellos que no lo hacen, así como entre quienes poseen o no dispositivos que disminuyan el nivel de emisiones, como pueden ser convertidores catalíticos de última generación en el caso de vehículos bencineros o filtros de partículas para los vehículos diesel.

Sobre la base del inventario de emisiones 2005 del Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana y el parque de vehículos en circulación para el mismo año, se pueden establecer los niveles de emisiones por consumo de combustible, sobre la base del rendimiento de los combustibles y un estándar de kilometraje anual asociados a distintos tipos de vehículos (Tabla N° 2).

Los datos muestran que para los dos contaminantes más importantes, el material particulado respirable (PM10) y los óxidos de nitrógeno (NOx), uno de los precursores de ozono, los vehículos diesel generan emisiones que al menos duplican la de los vehículos bencineros. En cuanto a los compuestos orgánicos volátiles (COV), también precursor de ozono, los vehículos bencineros aportan cerca de 3 veces más contaminantes que los buses y un tercio más que los camiones. Sin embargo, en Santiago, al parecer el contaminante que domina la generación de ozono es el NOx.

De este modo, actualmente los camiones, que generan los mayores niveles de emisiones por consumo de combustible, están

afectos a menores impuestos que buses y vehículos bencineros.

Un instrumento más eficiente para controlar la contaminación es el sistema de bonos de descontaminación, que se analiza más adelante.

Pago por Congestión y Contaminación

Los cobros por congestión están ampliamente estudiados y la solución adoptada en la mayoría de los países es la tarificación vial. En nuestro país, existe un proyecto de ley que ingresó a tramitación en 1991.

Mientras este sistema no se ponga en funcionamiento, los altos niveles de congestión pueden ser abordados a través de la prohibición de estacionamiento en las vías de circulación y la tarificación adecuada de estacionamientos.

El cobro por concepto de contaminación no puede hacerse en forma generalizada y uniforme a lo largo de todo el país. En zonas libres de contaminación, no corresponde cobro alguno por este concepto. De igual forma, el cobro se eleva con el aumento de la concentración de contaminantes observado en cada ciudad.

Uno de los instrumentos más eficientes para el logro de las metas de reducción de emisiones es el sistema de bonos de descontaminación, cuyo proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados en 2003 y hoy se encuentra detenida su tramitación.

En tanto no se cuente con un sistema de cobro de emisiones en forma directa, el valor de los permisos de circulación podría incorporar un componente que cubriera estos cos-

El impuesto específico a los combustibles, no tiene justificación alguna y favorece el uso de los vehículos diesel en desmedro de los bencineros y vehículos que usen combustibles gaseosos. Es necesario corregir estas distorsiones, establecer los precios reales de los bienes y servicios y establecer, en caso de ser necesario, un subsidio directo a los más pobres.

tos, sobre la base del nivel de emisiones y estándar de kilometraje anual de cada vehículo. Ello fomentaría la renovación del parque automotriz y la incorporación de sistemas de control de emisiones.

Conclusiones

El sistema tributario asociado al transporte debe estar asociado a las externalidades producidas por los vehículos. Estas son el uso de la infraestructura vial, la congestión y la contaminación.

Actualmente existen graves distorsiones en la tributación asociada al transporte. Los permisos de circulación favorecen a los vehículos más antiguos, que provocan más congestión y contaminación y a los taxis, buses y camiones que provocan mayor deterioro en la infraestructura vial.

El valor de los peajes, si bien originalmente fue bien establecido, se ha visto distorsionado producto de presiones de distintos gremios del transporte, que han logrado su exención parcial.

Por último el impuesto específico a los combustibles, no tiene justificación en el contexto actual y favorece el uso de los vehículos diesel en desmedro de los bencineros y vehículos que usen combustibles gaseosos.

Es necesario corregir estas distorsiones, establecer los precios reales de los bienes y servicios y diseñar, en caso de ser necesario, un subsidio directo a los más pobres para situaciones de aumentos importantes y transitorios de los precios de los combustibles.

El valor de los peajes, si bien originalmente fue bien establecido, se ha visto distorsionado producto de presiones de distintos gremios del transporte, que han logrado su exención parcial

¹ www.munistgo.cl

² Ley 20.278 del 24 de junio de 2008.

³ Ley 19.764 del 19 de octubre de 2001.

⁴ Ley 20.278 del 26 de junio de 2008.