



TRES PROPUESTAS CLAVES PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA

*Que combata la desigualdad
y la crisis climática*

REVOLUCIÓN ★ DEMOCRÁTICA



Un año antes del estallido social, el Gobierno de Sebastián Piñera presentó una Reforma Tributaria que aumentaba la desigualdad al permitir que las mayores fortunas del país como las de Luksic, Paulmann o el propio Sebastián Piñera pagaran menos impuestos, reduciendo el ingreso disponible en el Estado para otros asuntos urgentes como son las bajas pensiones, la crisis hospitalaria o las políticas de infancia.

Si bien el acuerdo al que ha llegado el Gobierno y parte del Senado puso freno a algunas medidas totalmente regresivas que aumentaban la desigualdad, *la propuesta tributaria sigue siendo insuficiente para los desafíos que Chile tiene por delante, especialmente luego de tres meses del estallido social*, en el que las demandas del pueblo exigen más recursos para programas sociales, el gobierno del Presidente Piñera impide avanzar en esa dirección, sirviendo como dique de contención para que ni los súper ricos ni las empresas contaminantes paguen lo justo.

¿Cuándo será el momento indicado si no es ahora? ¿Por qué después de las movilizaciones más masivas desde la recuperación de la democracia, en las que la sociedad ha consensuado un diagnóstico de grandes injusticias sociales e insuficientes garantías de derechos sociales, el gobierno no está dispuesto a llevar a Chile a los niveles de carga y progresividad tributaria que tienen los países desarrollados?

Nosotros lo dijimos desde el principio: no podemos poner a los Súper Ricos primeros en la fila de los beneficios tributarios. Este es el momento de avanzar en una dirección en la que recaudamos los recursos necesarios para garantizar derechos y tener un desarrollo sostenible y equitativo. Las propuestas que presentamos a continuación constituyen un punto de partida para que exista justicia y suficiencia tributaria.

Como Revolución Democrática creemos que este proyecto de Reforma Tributaria debe concretar un aumento sustantivo de la carga tributaria: **5% del PIB**, que permita abordar un mayor gasto en salud en vez de seguir endeudando a hospitales, un piso de seguridad social a través de una pensión básica universal, mayores recursos para las comunas más vulnerables del país, entre otros.

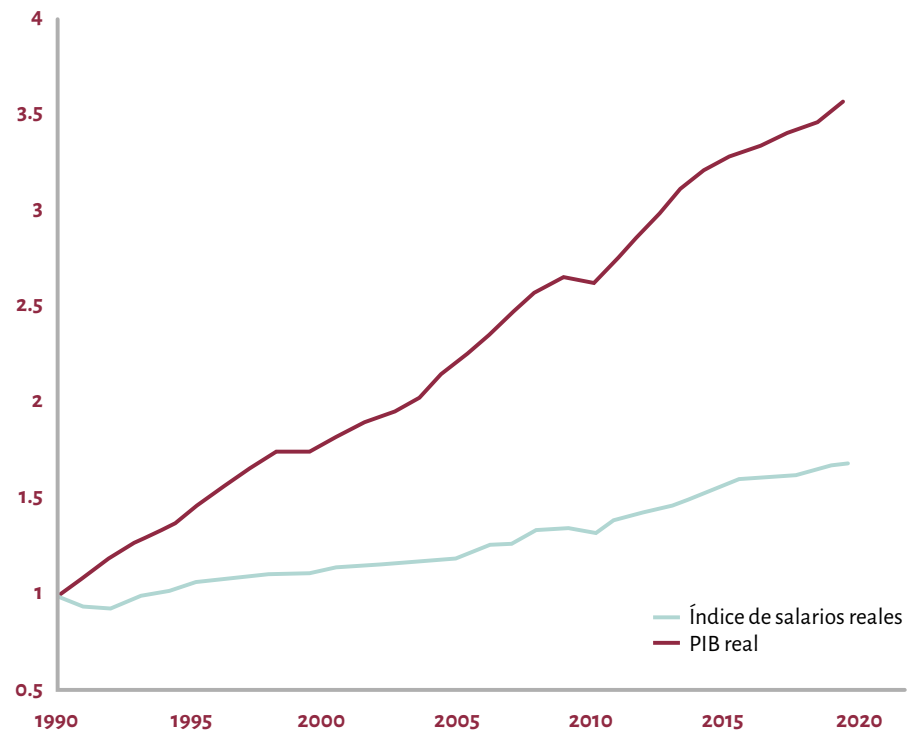
Como fuentes de financiamiento, proponemos medidas para que **i) las personas con más recursos en el país paguen más impuestos, haciendo más progresiva nuestra estructura tributaria; ii) avanzar en la desintegración del sistema tributario para que las empresas efectivamente paguen un impuesto corporativo; y iii) gravar a quienes más contaminan y ponen en riesgo la salud de la población.**



Hace más de un año el Gobierno presentó el proyecto de ley de “Modernización Tributaria”, el cual fue ampliamente criticado por especialistas, parlamentarios, gremios, entre otros. El proyecto tenía un profundo trasfondo ideológico, donde cada una de las medidas suponía que, mayores facilidades para la inversión de los más ricos de Chile traería automáticamente mayor bienestar para el país. En síntesis, apostaba a agudizar la desigualdad con la esperanza de generar mayor crecimiento. La verdad es que **no hay evidencia que la así llamada “teoría del chorreo” haya sido beneficiosa para todos y todas, sino por el contrario, Chile hoy sigue siendo profundamente desigual.**

El siguiente gráfico muestra que, desde 1990 al 2018, el PIB real chileno se ha más que triplicado (más de 300% de aumento), mientras que los salarios reales, en promedio, sólo han crecido alrededor de 80%. Ambas series están normalizadas a 1 en el año 90 para poner en perspectiva la evolución de ambas.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN PIB REAL Y SALARIOS REALES



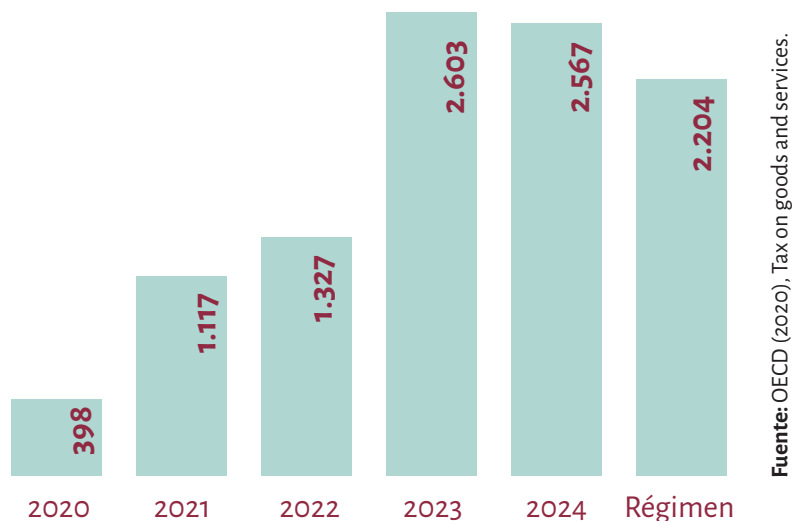
Fuente: Banco Central de Chile y elaboración propia.

Principales medidas Acuerdo Tributario

- 1.** Eliminación de la propuesta de reintegración, denominada también el “corazón” del proyecto de Gobierno. Se mantiene un sistema único de tributación para las grandes empresas “semi integrado” con una tasa del 27%,
- 2.** Eliminación de las modificaciones a la Norma General Anti Elusión que venían en la primera versión del proyecto de ley del Gobierno y que debilitaban las atribuciones del SII para fiscalizar en esta materia.
- 3.** Incorporación de un nuevo tramo de 40% de global complementario e impuesto único de segunda categoría para personas con rentas anuales superiores a 310 Unidades Tributarias Anuales. Sin embargo, también se otorga un crédito especial a las personas que pagan esta tasa del 40% y que están en el régimen semi integrado para que no pasen de una tasa marginal máxima de 44,45%
- 4.** Eliminación a los cambios que flexibilizaban criterios en materia de paraísos fiscales.
- 5.** Se aumentan requisitos para Fondos de Inversión Privados.
- 6.** Se establece la obligación de las sociedades de inversión del pago de patente comercial.
- 7.** Nueva sobretasa para aquellos inmuebles que, sumados, excedan de un avalúo fiscal de \$400 millones. Para tales efectos, se establece una tasa progresiva que llega hasta un 0,275% por aquellos inmuebles que, sumados, excedan los \$900 millones (considerando el avalúo fiscal del total de inmuebles del contribuyente). Bajo \$400 millones se estará exento.
- 8.** Eliminación gradual del PPUA (Pago provisional por utilidades absorbidas por pérdidas tributarias) desde 2020 a 2024.
- 9.** Nuevos beneficios para Pymes (tasa preferencial de PPM se reduce desde 0,25% a 0,2% para Pymes en transparencia, con ingresos hasta 50.000 UF y se aumenta actual incentivo para reinvertir utilidades desde un tope de 8.000 a 10.000 UF)

Según el Informe Financiero del Gobierno, el nuevo proyecto presentado tendrá los siguientes efectos fiscales:

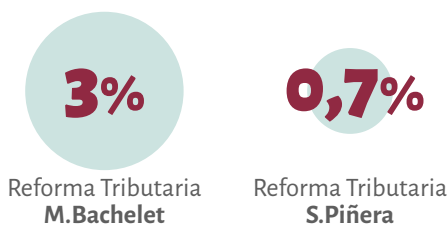
Gráfico 2
EFECTO TOTAL (MM DE US\$)



Consideramos que las modificaciones efectuadas al proyecto de ley en el Senado, frenan medidas regresivas que aumentaban la desigualdad del proyecto anterior del Gobierno. Pero, éstas son aún insuficientes para disminuir la desigualdad, financiar una agenda social robusta, ni menos para hacer frente al cambio climático. Resumimos nuestras críticas de la siguiente forma:

Desde el punto de vista de la recaudación, tal como se observa en el gráfico anterior, los mayores ingresos de esta reforma son aún muy bajos. El proyecto plantea aumentar la recaudación fiscal en aproximadamente 0.7% del PIB, es decir, si esta reforma es aprobada la recaudación fiscal por impuestos será de un 22% del PIB, dentro de los más bajo de toda la OCDE.

Por otro lado, el costo de la Agenda Social propuesta por el Gobierno, según ha afirmado el propio Ministro de Hacienda¹, ascendería a 8 puntos del PIB. ¿Cómo se pretende financiar el gasto social? ¿Se recurrirá al endeudamiento? ¿se postergarán las demandas sociales? La recaudación que propone la reforma tributaria en actual discusión es manifiestamente insuficiente.



¹ <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/01/10/973007/Ministro-Briones-8-puntos-PIB.html>

Cómo referencia, para el año 2020 el Gobierno retirará US\$7.576 millones de ahorros acumulados en años anteriores². Si bien, consideramos positivo haber recurrido a esos ahorros mediante Ley de Presupuestos como medida de urgencia, miramos con preocupación que la propuesta de recaudación en el corto plazo sea tan baja y que en los próximos años implique seguir aumentando la deuda, en vez de recaudar más por parte de quienes tienen más recursos.

Desde el punto de quien paga los impuestos, se sostiene que esta nueva versión de la Reforma Tributaria generaría una mayor recaudación progresiva, sin embargo, según las estimaciones del Informe Financiero elaborado por el Ministerio de Hacienda, un 42,36% de la mayor recaudación proyectada proviene del aumento de recaudación por la boleta electrónica, impuesto que recae en todos y todas los chilenos. La medida de la boleta electrónica³ obligatoria no es una mala medida por si misma, más bien, lo que preocupa es que un porcentaje tan alto de la reforma venga de esta fuente, cuando hay otras fuentes de financiamiento que podrían disminuir el peso relativo del IVA en la recaudación total. Esto es especialmente importante cuando Chile es el segundo país de la OCDE cuyo sistema de impuestos y transferencias es menos progresivo, cuando la progresividad medida como cuánto disminuye el Gini después de aplicar impuestos y transferencias.

No solo importa cuánto recaudar, sino también cómo hacerlo. Hoy día, y como se ha mencionado en diversas ocasiones, el IVA representa la mayor recaudación de la recaudación total vía impuestos, es decir, por el IVA que pagamos todos los individuos, independiente de sus ingresos, pagan el mismo porcentaje por cada compra que realizan. Si bien es un impuesto eficiente en términos de recaudación, el problema de lo anterior, en palabras de Otero, Lamberth y Vergara (2019)⁴ es su regresividad, dado que las personas de mayores ingresos ahorran más, y el consumo representa una menor proporción de sus ingresos comparado con las personas de menores ingresos. Por ende, a mayor ingreso, menor es la proporción del ingreso que se paga en IVA. En el gráfico a continuación se observa la diferencia entre los distintos países de la OCDE y en rojo el caso de Chile:

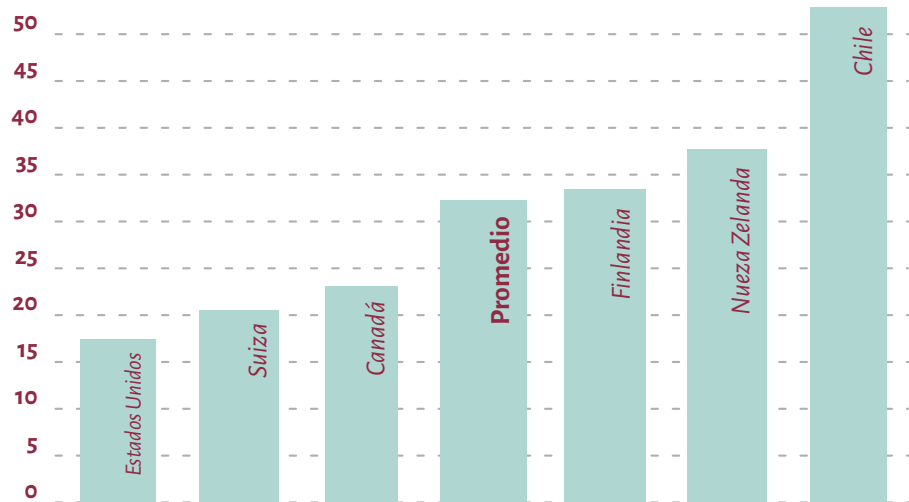
² Ver "ACTUALIZACIÓN DE PROYECCIONES FISCALES 2019-2024", DIPRES 2019.

³ La cifra asciende un 53,29% si se agrega plataformas digitales.

⁴ Ver columna aquí: <https://ciperchile.cl/2019/12/10/parte-ii-la-desigualdad-es-una-decision-politica/>

Gráfico 3

RECAUDACIÓN POR IVA DE LA RECAUDACIÓN TOTAL VÍA IMPUESTOS OCDE

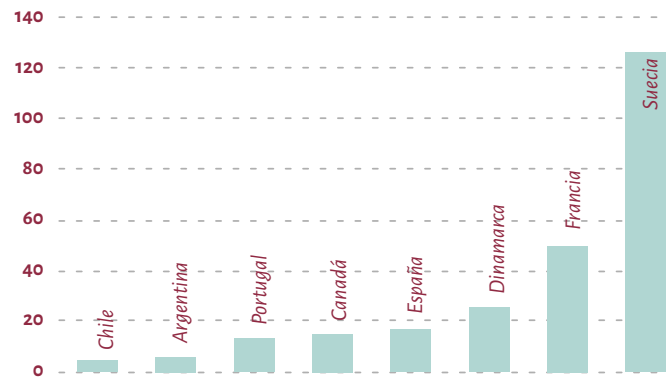


Desde el punto de vista sustentabilidad y respuesta a la crisis climática, la nueva propuesta replica lo planteado en el proyecto original del Gobierno y según su Informe Financiero, no habrá mayor recaudación durante los primeros años a causa de un mayor impuesto a las empresas contaminantes. Lo anterior, contrario a las recomendaciones económicas de la OCDE (2018) para nuestro país, que indicaron que el Estado de Chile debe buscar nuevas fuentes de ingresos permanentes, vía impuestos, y en particular señala con los impuestos verdes:

“Los ingresos procedentes de impuestos relacionados con el medio ambiente se sitúan entre los más bajos de los países de la OCDE. Chile debería incrementar los impuestos sobre los combustibles hasta alcanzar niveles que se sitúen en línea con sus costes externos, eliminar gradualmente el reembolso de los impuestos sobre el diésel del que disfrutaban los vehículos pesados, y ampliar la cobertura del impuesto sobre los vehículos particulares también a los vehículos comerciales”.

Este organismo también señaló en su evaluación del desempeño ambiental chileno de 2016, que Chile debería *“considerar la posibilidad de revisar el nuevo impuesto sobre las emisiones de contaminantes atmosféricos locales y de CO₂ de grandes fuentes fijas; incrementando la tasa impositiva del CO₂, conforme a etapas preestablecidas, para que refleje en mayor medida el costo social de las emisiones.”*

Gráfico 4
IMPUESTOS DE CARBONO EN OTROS PAÍSES



En definitiva, existe un diagnóstico claro en torno a la necesidad aumentar la recaudación, mejorar la eficiencia de nuestro sistema tributario y hacerlo más equitativo, entre otras cosas, para reducir significativamente la desigualdad en nuestro país y combatir los efectos del cambio climático. Esta necesidad –además– se ha vuelto urgente tras el estallido social de 18 de octubre que exige la concreción de una agenda social sustantiva y amplia.

Las reformas tributarias, para ser tales, implican cambios profundos al sistema y estos pueden generar incertidumbre en algunos agentes económicos. Por esta razón, es importante que, habiéndose implementado recientemente una reforma tributaria en 2014, estamos frente a una oportunidad única para concretar los cambios relevados como diagnóstico común y permitir que estos se asienten y generen los resultados deseados sin que tengamos que revisar nuevamente en el corto plazo enmiendas que puedan alterar la certeza jurídica necesaria para que los agentes se desenvuelvan correctamente y tomen decisiones eficientes. De manera contraria, si en esta Reforma Tributaria renunciamos a tener recursos para suficientes para las transformaciones país, estaremos renunciando también a reducir la incertidumbre para los agentes económicos.

¿QUÉ PROPONEMOS?

Proponemos elementos que consideramos mínimos para que esta Reforma empiece a reducir la desigualdad en nuestro país y también pueda combatir el cambio climático. Para esto, proponemos una reforma que -gradualmente en los próximos 5 años- pueda recaudar al menos el 5% del PIB -USD 15.000 MM aproximadamente- de manera progresiva y justa; es decir, que estos USD 15.000 MM sean recaudados de las personas de mayores ingresos, de las grandes empresas y de las empresas que contaminan o producen externalidades negativas a nuestro país.

El anterior 5% podría financiar un mayor gasto en salud en vez de seguir endeudando a hospitales, un piso de seguridad social a través de una pensión básica universal y un sistema previsional de beneficio definido solidario⁵. Además de otras reformas importantes tales como mayores recursos para las comunas más vulnerables del país, una inyección de recursos para la Educación Pública que hoy se encuentra subfinanciado, una apuesta decidida por la innovación y también por adaptar nuestro país a la crisis climática, entre otras prioridades.

El Gobierno ha planteado que no es posible aumentar la carga tributaria en el corto plazo debido a que se necesita un mayor crecimiento económico. Bajo esa lógica, financiar una agenda social más ambiciosa reduciría la incertidumbre económica. Además, postergar la discusión sobre el aumento de carga tributaria para el futuro, en sí mismo también contribuye a la incertidumbre. Si el Gobierno, en su propia lógica de crecimiento económico a través de aumento de inversión, propiciaría un mejor clima.

⁵ La Organización Mundial de la Salud plantea incrementar 1,2% del PIB de gasto público para llegar al promedio OCDE. Por otra parte, el mayor aporte fiscal la pensión básica universal es de aproximadamente 1.5% del PIB.

PROPUESTA 1

¡QUE LOS MÁS RICOS PAGUEN MÁS IMPUESTOS!



Proponemos que los nuevos ingresos provengan de los sectores más ricos. Para lo anterior, planteamos:

Impuesto a la renta para los más altos ingresos

Incorporar tramos adicionales al impuesto a la renta personal de 40% para ingresos mensuales que superen los 8 millones de pesos, lo anterior implica modificar el tope de 310 Unidades Tributarias Anuales que actualmente contiene el proyecto de ley, y disminuirlo de rentas mensuales de aproximadamente 15 a 8 millones de pesos de manera de ampliar el ámbito de aplicación de este tramo adicional.

Al mismo tiempo, eliminar el mayor crédito por tope que se incorporó en las indicaciones del acuerdo para el tramo del 40%. En efecto, si bien se incorporó un tramo adicional (insuficiente como señalamos precedentemente), se incluyó también una medida regresiva al conceder un crédito especial a las personas que pagan esta tasa del 40% y que están en el sistema semi integrado para que no pasen de una tasa marginal máxima de 44.45%. Es decir, se premia a los más ricos mientras que los demás no tienen derecho a este crédito especial, por lo mismo proponemos que este “crédito” sea eliminado.

Integrar un impuesto al patrimonio y/o a la riqueza, para gravar activos financieros y propiedades:

Sobre los impuestos a la riqueza, se suele argumentar en contra de ellos su dificultad en la implementación de calcular el valor consolidado del patrimonio de una persona y por otra parte, las frecuentes maneras que se encuentran para evadir el pago de impuesto. Creemos que

el Gobierno no puede cerrar la puerta bajo esos argumentos, sino más bien, debemos abrir la discusión en búsqueda de mecanismos eficientes que permitan gravar a los altos patrimonios, además de avanzar en condiciones que hagan más factible una implementación de este tipo de impuesto, como por ejemplo plataformas de información sobre dónde tienen su riqueza los individuos de altos ingresos o mayores obstáculos para que el costo de cambiar la residencia fiscal sea alto.

Cabe decir, que hoy la evidencia es más optimista que antes respecto a la aplicación de estos impuestos en términos de factibilidad e impacto esperado (Saez & Zucman, 2019)⁶. Por ejemplo, Guvenen et al (2019) sugieren que un impuesto a la riqueza, además de reducir la desigualdad, puede incluso aumentar la productividad en la economía, dado que el impuesto a la riqueza crea nuevos incentivos en empresas de manera tal que se genera una reasignación de recursos desde empresas menos productivas a empresas más productivas⁷.

En específico, sobre los bienes inmuebles o propiedades, si bien aplican en la mayoría de los miembros de la OCDE, Chile registra una baja recaudación del PIB por impuestos a la propiedad raíz. El Gobierno avanza en esta dirección en relación a la sobretasa para los bienes inmuebles⁸, esta medida es insuficiente y puede ser mejorada, en términos de aumentar la tasa propuesta⁹ y reemplazar la valorización fiscal por un sistema de valorización de mercado.

Exenciones

Restringir el régimen especial de renta presunta sólo a empresas de menor tamaño, evitando que personas de alto patrimonio reduzcan su carga tributaria, ya no se puede sostener este mecanismo de una elusión legalizada.

Además, proponemos un compromiso más explícito con la revisión de exenciones al impuesto a la renta que hoy existen, como por ejemplo algunas exenciones en materia de impuesto al valor agregado que favorecen a los más altos ingresos, como por ejemplo, las colegiaturas de los colegios más caros de Chile que están exentos de IVA. Si bien, el Gobierno ha propuesto una mesa especial para revisarlos, proponemos que la actual Reforma Tributaria comprometa de manera explícita los principios que guiarán este trabajo.

⁶ Ver aquí: <https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-zucmanBPEAsept19.pdf>

⁷ Disponible aquí <https://www.dropbox.com/s/i44nse1u691wfbq/gkkoc-2019-web-october22.pdf?dl=0>

⁸ Así consta en las indicaciones del Ejecutivo al proyecto de Ley Boletín N° 12.043-05, en especial en el nuevo artículo 7° bis que se agrega a la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

⁹ En este sentido, se ha señalado: “la reforma que se discute en la actualidad en el Congreso, que incluye un gravamen adicional a las propiedades de mayor valor en conjunto con la agregación de propiedades para calcular el gravamen, va en la dirección de cerrar esta brecha”, en un reciente Informe del Centro de Estudios Públicos (CEP) de los investigadores Rodrigo Vergara y Álvaro Cordero, “Algunas reflexiones sobre el impuesto a la riqueza” disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200103/20200103164625/pder524_acordero_rvergara.pdf

PROPUESTA 2

QUE LAS GRANDES EMPRESAS EFECTIVAMENTE PAGUEN IMPUESTOS Y AVANZAR A MAYOR SIMPLICIDAD EN EL SISTEMA.



El sistema integrado o semi integrado es complejo, poco eficiente y privilegia en exceso las rentas del capital. El Acuerdo alcanzado por el Senado y el Gobierno, si bien avanza en cuanto a descartar la reintegración como medida, mantiene el actual sistema semi integrado tal cual, con una tasa efectiva para las empresas de un 9,45%.

En línea con el programa de Gobierno presentado por el Frente Amplio, el sistema tributario chileno debe avanzar hacia la desintegración, ya que la experiencia chilena ha mostrado en las últimas décadas que la integración total o parcial del sistema tributario es uno de los mecanismos más relevantes que tienen las personas de altos ingresos para eludir y evadir sus obligaciones tributarias. Profundizar la desintegración, por el contrario, es un camino razonable y simple para avanzar en la progresividad del sistema.

Proponemos, en línea con el programa presidencial del Frente Amplio, **desintegrar el sistema de tributación de la renta, creando un sistema que distinga claramente entre: (i) un impuesto a las rentas de las empresas y (ii) un impuesto a las rentas de las personas naturales.**¹⁰ Hay que tener presente que países como Estados Unidos, Inglaterra y la gran mayoría de los países de la OCDE

¹⁰ La propuesta de crear un impuesto a las empresas no prejuzga acerca de la conveniencia de mantener un impuesto de primera categoría, a efectos de que las personas naturales tributen diferenciadamente por sus rentas, dependiendo de la fuente de las mismas.

tienen un sistema desintegrado, también denominado como clásico¹¹. Por otro lado, el impuesto a las empresas o “*corporate tax*” tiene un amplio reconocimiento en sistemas comparados¹².

Sin perjuicio de lo anterior, se debe considerar la excepción a la desintegración propuesta para el caso de pequeñas y medianas empresas, tal como la excepción que se reconoce en Estados Unidos respecto de las “*S Corporations*”, las que se someten a un régimen de tributación especial. Ello, puesto que en dichos casos se diluye la distinción entre el patrimonio de la persona jurídica y de las personas naturales dueñas de la misma. Además, estas sociedades no se caracterizan por ser sociedades de capital sino de personas que se reúnen para la realización de una determinada actividad económica.

Hay que tener presente que un sistema desintegrado es una mejor herramienta de política fiscal en caso que la economía requiera disminuir la carga tributaria de las personas naturales, porque siempre permite “volver a la integración” en un sentido económico: ya sea mediante créditos o mediante tasas cero de los impuestos que graven los dividendos. Así, se puede tender a la integración económica por decisión política, pero no por una estructura tributaria injusta¹³, manteniendo de todos modos la desintegración estructural del sistema¹⁴.

¹¹ Este impuesto a las empresas consideraría como hecho gravado la generación de renta por parte de una persona jurídica y su incorporación tendría por fundamento el reconocer las distintas capacidades contributivas de las personas jurídicas y naturales como causa de la obligación tributaria, así como asegurar la igualdad en el tratamiento tributario de ambas, respecto de las rentas que cada una de ellas genera. “Las “empresas” son para efectos jurídicos distintas que sus dueños. La posibilidad de hacer esta distinción entre los dueños (las personas naturales) y las personas jurídicas es una de las condiciones que explican la evolución del comercio y la actividad de mercado. Sin esta independencia jurídica habría confusión en la determinación de la responsabilidad jurídica y económica, aumentarían los riesgos económicos y la desconfianza entre los actores del mercado, en definitiva el comercio se haría casi imposible”. SAFFIE, F. (2012) ¿No sería bueno que las empresas empezaran a pagar impuestos? EN: CIPER: <http://ciperchile.cl/2012/04/17/%C2%BFno-seria-bueno-que-las-empresas-empezaran-a-pagar-impuestos> visita 20.06.2017]

¹² A este respecto se han revisado los sistemas de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Australia para analizar en qué forma estos países gravan las rentas de las empresas, así como su relación con los impuestos personales (integración/desintegración), las tasas aplicadas y otros aspectos relevantes. Para mayor información, véase *Worldwide Corporate Tax Guide* (2017). (Disponible en: <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/global-tax-guide-archive> [última visita 19.06.2017]); *OECD Tax Database* (Sección C: “Corporate and Capital Income Taxes”). (Disponible en: http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital [última visita 19.06.2017].); *KPMG's Corporate tax rates table*. (Disponible en: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html> [última visita 19.06.2017]); *PWC' Worldwide Tax Summaries Online*. (Disponible en: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/tax-summaries-home> [última visita 19.06.2017]).

¹³ Este es el caso, por ejemplo, del sistema Australiano, el cual es estructuralmente desintegrado, pero por razones de política tributaria actualmente existe un crédito (“*frankin credit*”) del 100% respecto de los dividendos. En este sentido, hay que distinguir la desintegración/integración estructural de los mecanismos que existen “aguas abajo” respecto del tratamiento de los dividendos y su relación con los impuestos personales (en forma de créditos, disminución de tasas, tasas diferenciadas, etc). Ver artículo CNOSEN, S (2015). *What Kind of Corporation Tax Regime?* En: *Osgoode Hall Law Journal*, Vol 52 N° 2. p.521.

¹⁴ Una alternativa a lo anterior es que el sistema por default debería ser integrado en base atribuida con excepciones para grandes empresas y fundaciones donde debería ser desintegrado totalmente.

PROPUESTA 3

¡QUE LAS EMPRESAS QUE
PONEN EN RIESGO LA
SALUD DE LAS PERSONAS
PAGUEN MÁS IMPUESTOS!



La nueva propuesta replica lo planteado en el proyecto original del Gobierno y según su Informe Financiero, no habrá mayor recaudación durante los primeros años a causa de un mayor impuesto a las empresas contaminantes. Proponemos avanzar en esta línea con lo siguiente:

Aumentar la tasa del CO₂

El precio vigente de 5 US\$ por tonelada emitida fue fijado, según el mismo Ministerio del Medio Ambiente, sobre la base del costo social del CO₂ estimado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) al momento del diseño del tributo. Con posterioridad a ello, el MDS actualizó esta medición, **estableciendo el precio en 32,5 US\$**. Este número está acorde a lo publicado por el Banco Mundial¹⁵ que plantean como costos valores que van entre 40-80 US\$ para 2020 y 50-100 US\$ para 2030. Si bien, el objetivo final de un impuesto verde como este no es la mayor recaudación fiscal, si permitiría mayor holgura fiscal para gastos no permanentes en aproximadamente 1.000M US\$ y mejorar los incentivos de las empresas hoy en Chile. Si este aumento de la tasa es muy alto, se puede considera un crecimiento paulatino en el tiempo o incluso contemplar que se establezca un pago fijo y un porcentaje que pueda compensarse (a través de criterios más estrictos como se señala a continuación)

¹⁵ High-Level Commission on Carbon Prices. 2017. Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. Washington, DC: World Bank.

Regulación de los offsets

La opción de compensar la emisión de CO₂ por parte de los emisores mediante proyectos de reducción de emisiones que propone el Ejecutivo en su proyecto, es una alternativa con riesgos. Históricamente el uso de estos mecanismos de mercado y transacción de emisiones **han adolecido de numerosos problemas en los países donde se han implementado**¹⁶. Además de los evidentes problemas que surgen al asumir estándares de certificación en un mercado, se suma el riesgo de duplicación de conteo de reducciones, la necesaria fiscalización para que esta reducción se mantenga en el tiempo e incluso la posibilidad de imputar reducciones de la década pasada al pago del impuesto.

A esta crítica se debe añadir el riesgo cierto que significa la posibilidad de que la reforma disminuya notablemente la recaudación fiscal, ya que el 100% de la emisión de CO₂ podría ser compensado, con la consiguiente disminución en la recaudación de hasta 166 M US\$¹⁷.

En caso de buscar modificaciones a la manera en que se realiza el *offset*, pareciera razonable incluir los siguientes elementos:

- * Una mayor regulación legal sobre lo que debe considerar la resolución exenta que emitirá el Ministerio del Medio Ambiente autorizando el *offset*. El caso del impuesto al carbono que se discute en Sudáfrica incluye una enumeración de lo que debe incluir la dictación de normas de rango reglamentario por parte del ejecutivo para permitir *offsets*. Estos incluyen una delimitación clara del proyecto o actividad, el periodo de duración de éste, la institución o cuerpo que administrará el *offset*, las responsabilidades a las que esta institución se obliga, entre otros.
- * Una prohibición explícita de que el *offset* se realice a través de personas relacionadas, ya que es posible que las empresas realicen esta tarea a través de sus brazos de RSE.
- * Aclarar que los *offsets* deben realizarse de manera preferente a través de proyectos de conservación de sumideros de carbono y restauración de bosque nativo. En segundo lugar la plantación de especies nativas y prohibir el uso de plantaciones forestales para este objetivo.
- * Limitar el porcentaje de emisiones que puedan *offsetearse*. El proyecto de ley de impuesto en Sudáfrica permite alrededor del 5 o 10%.

¹⁶ Revisar: Cames, Martin & Harthan, Ralph & Füssler, Jürg & Lazarus, Michael & Lee, Carrie & Erickson, Peter & Spalding-Fecher, Randall. (2016). How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives. Study prepared for DG CLIMA.

¹⁷ Recaudación 2018.

Pago del impuesto por parte de generadoras ERNC

El inciso final del artículo 8° de la ley 20.740 establece la forma de aplicación del impuesto, metodología que ha obligado a empresas generadoras de energías limpias a pagar el impuesto verde. La fórmula establece que si la unidad generadora que determina el costo marginal debe pagar el impuesto verde, y sus costos totales superan el costo marginal, este costo adicional (generado por el impuesto) se traspasa a las demás unidades generadoras que retiran energía del sistema. Esto ha obligado a que las empresas en base a energías limpias paguen más de 3 M US\$, correspondiente al 4,75% del monto recaudado por este impuesto.

Royalty minero

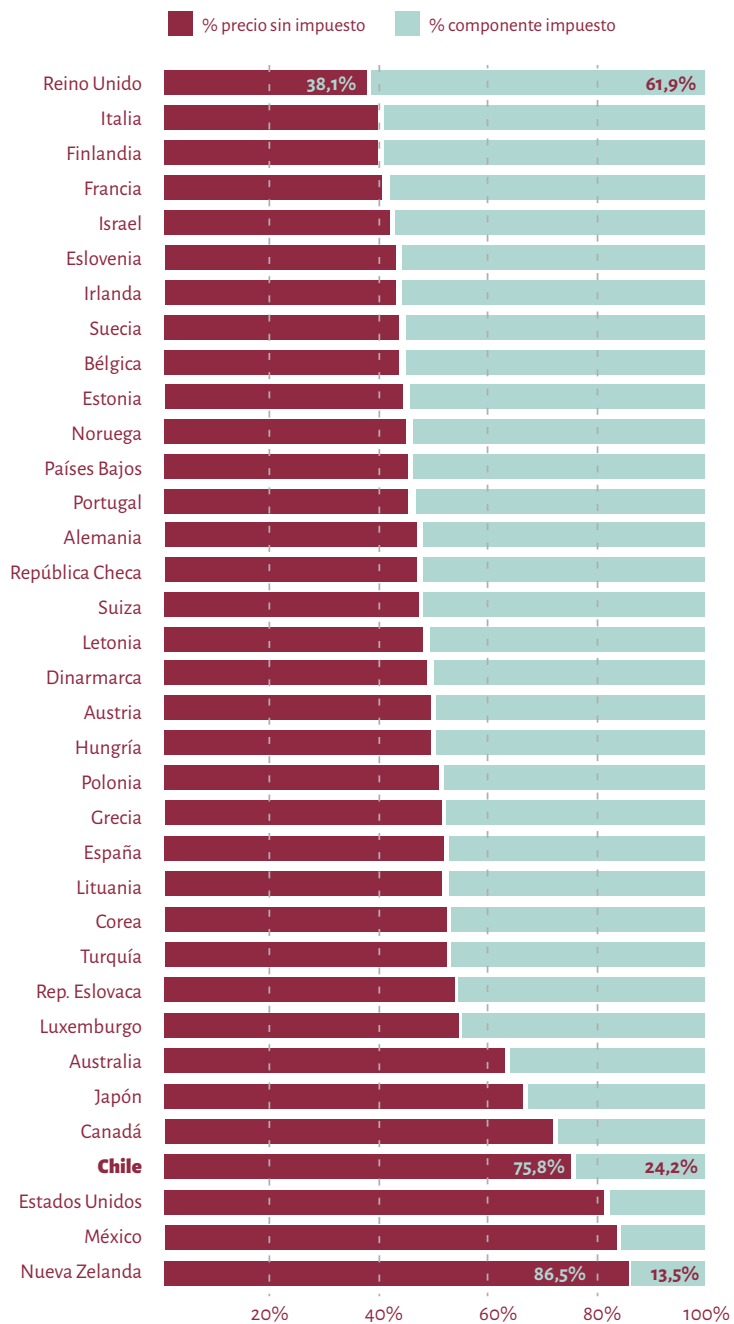
Proponemos un impuesto de 10% a las exportaciones de cobre en bruto de las empresas privadas, pero donde la tasa del 10% puede ser flexible en función del precio del cobre.

Modificar el impuesto al diésel

Actualmente la tasa del impuesto específico de ambos combustibles es sustancialmente distinta, alcanzando las 6 UTM por m³ en el caso de la bencina y de 1,5 UTM por m³ en el caso del petróleo diesel. Esta distinción carece de justificación ambiental y ha generado un sinnúmero de distorsiones en el mercado, tal como el sostenido incremento del parque automotriz alimentado por este combustible que tiene un mayor impacto ambiental. A esto se suma la existencia de dos mecanismos de devolución para las personas gravadas con el impuesto. Frente a ello proponemos la definición de una agenda progresiva de aumento del impuesto específico al diésel de forma escalonada, progresiva y la evaluación de la pertinencia de los mecanismos de devolución de dicho impuesto para no afectar a quienes realmente lo necesitan. Si bien nuestro sistema de transporte de mercancías y personas se sustenta principalmente en este combustible, su impacto ambiental exige un tránsito urgente a la electrificación del transporte público y privado de personas y mercancías.

En el siguiente gráfico se observa cuánto del precio del diésel corresponde al impuesto (*barra celeste*). Chile destaca por un porcentaje de impuesto muy bajo.

Gráfico 5
COMPOSICIÓN DE LOS PRECIOS DE COMBUSTIBLE
Diésel



Fuente: Agencia Internacional de Energía (IEA)