

Royalty e Impuestos Ambientales: Alternativas de financiamiento

Sebastián Ainzúa Auerbach, Coordinador de Programas. Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

El debate surgido sobre los mecanismos de financiamiento para la reconstrucción post-terremoto, ha puesto en la esfera pública la discusión relativa a impuestos y royalties. Sin embargo, aunque las propuestas realizadas por el Gobierno permiten enfrentar la coyuntura, es necesario profundizar la discusión sobre carga tributaria y financiamientos del Estado.

Partimos de la base que Chile requiere una reforma mucho más amplia, porque el sistema tributario actual muestra un déficit necesario de encarar. Resumiéndolos, podemos decir que hay 4 elementos relevantes a considerar a la hora de reformar el sistema: En primer término, se aprecia que Chile tiene una carga tributaria menor a la que debería tener para el nivel de ingresos que presenta. En general, la ley Wagner muestra que los países tienden a presentar una carga tributaria mayor, mientras más aumenta el ingreso. Es cierto que la carga tributaria “requerida” depende del contrato social establecido al interior de las naciones, pero objetivamente se observa que ante mayores ingresos la sociedad presenta más demandas ante el Estado y que éstas tienen que ser financiadas mediante mayores cargas tributarias. De hecho, la OCDE, en su Estudio Económico de Chile (2010) señala que “*para incrementar la provisión de bienes públicos y garantizar la sustentabilidad del gasto público a mediano plazo, podría ser necesario ampliar los ingresos fiscales tributarios del gobierno*”¹.

En segundo lugar están los aspectos de composición de la recaudación. La mayor parte de los ingresos del Estado (casi un 50%) está compuesto por el IVA, impuesto indirecto que grava el consumo y que es altamente regresivo. En tercer lugar, y ligado al anterior, está el problema del impacto distributivo de la tributación. Diversos estudios demuestran que la distribución del ingreso empeora después de impuestos². Por ejemplo, tomando el estudio de Jorratt, *et al.*, se puede apreciar que antes de impuestos, la diferencia entre el 20%

¹ Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/7/38/44493040.pdf>

² Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander.; and Raddatz Claudio. (1997) *Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic*. [disponible en www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/redistri.pdf]

Jorratt, Michael ; Cantallopis, Jorge ; Scherman Danae (2007) *Equidad Tributaria en Chile Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma* [disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorratt.pdf>]

más pobre y el 20% más rico de la población es de 17, 04 veces. En tanto, después de impuestos, esa diferencia aumenta a 19, 64 veces³.

El cuarto elemento relevante es el déficit permanente que presenta el presupuesto respecto de los ingresos tributarios: los ingresos tributarios de Chile siempre están por debajo del gasto y la diferencia es financiada con ingresos provenientes de otras fuentes, como los ingresos del cobre. Esta situación se traduce en un alto grado de dependencia, que si bien ha sido corregida por el modelo de ingresos de largo plazo incorporado en el balance estructural, deja un margen de volatilidad de ingresos de corto plazo que dependen de los precios internacionales del recurso.

Otra cuestión relevante, pero no asociada a los ingresos, sino al gasto, es que el presupuesto presenta un alto porcentaje de rigidez. Según datos de la DIPRES, el porcentaje de gasto del presupuesto fiscal reprogramables es aproximadamente el 25%. Dicho de otra forma, el 75% del presupuesto está comprometido por contratos o programas, lo que deja poco espacio de maniobra para la gestión de los presupuestos. Ahora bien, esta apreciación no implica que sea beneficiosa la reasignación de presupuesto -como se ha propuesto en el gobierno- sino más bien hace evidente la necesidad de buscar mecanismos de financiamiento que contemplen fondos para emergencias como el terremoto o la erupción del volcán Chaitén. Es difícil comprender cómo un país de las características de Chile no cuenta con fondos para catástrofes. Es debido a esa falencia que se recurre a ajustes que alteran los planes y programas públicos.

En resumen, tenemos una carga tributaria menor a la que deberíamos tener; el Estado se financia con impuestos que son regresivos y que empeoran la distribución, además existe un déficit permanente con un presupuesto rígido. En ese contexto, se da un escenario para replantear la discusión tributaria más allá del aumento circunstancial del royalty o los impuestos.

Instrumentos de financiamiento

El entorno descrito nos lleva inmediatamente a la pregunta ¿cuáles son las alternativas de reforma tributaria? Si partimos por los instrumentos clásicos es posible señalar que se requiere una reforma tributaria general que incluya: aumento de impuestos a la renta, (de primera y segunda categoría) y

³ El estudio utiliza la definición de ingresos de de Haig-Simons, que plantea que la renta o ingreso anual de una persona corresponde a la variación que experimenta el valor de su patrimonio entre el comienzo y el final del año más el consumo anual.

reducción y eliminación de exenciones⁴ del IVA, debido a que éstas amplían la inequidad del impuesto, porque las familias de mayores ingresos presentan un mayor consumo de servicios exentos del gravamen.

También es necesario corregir el pago de impuestos de los servicios profesionales (médicos, arquitectos, abogados, entre otros) porque, mediante la creación de sociedades, pagan menores impuestos que los que tendrían que pagar en la tasa marginal del impuesto de segunda categoría. Más aún, en muchos casos las sociedades se crean exclusivamente para esto, profundizando las desigualdades del sistema tributario.

En el mismo sentido, es necesario seguir avanzado en reducir las tasas de evasión tributaria. El IVA presenta una evasión de 18%⁵, mientras que el impuesto a la renta de las empresas tiene una tasa que para año 2006 se estima en 30% (y de un 48%, cuando no se contemplan las empresas mineras).⁶

Ahora bien, respecto de los instrumentos no tradicionales, hay dos alternativas que, para las características de Chile, son viables, justificadas y eficaces: *Royalties* e Impuestos Ambientales.

Royalties

Los *royalties* o regalías, son un pago, que se realiza a favor del propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo. Los casos más extendidos de *royalties* se aplican a la minería, donde el dueño del derecho es el Estado, el que desea ejercerlo son las empresas y el pago se denomina royalty. Éste puede tomar la modalidad de tasa (un porcentaje de los ingresos o utilidades) o un monto fijo (por ejemplo, dólares por tonelada).

No obstante, el royalty es aplicable a varios sectores como pesca, usos de agua o concesiones acuícolas, donde la característica común es que mediante un royalty se hace posible cobrar el precio por uso del recurso que no es fácil (o posible) determinar a través de mecanismos directos, como el mercado, y que al no tener precios tienden a ser sobreexplotados. Dicho de otra forma,

⁴ Algunas de las principales exenciones, por familias de productos son: Transporte ferroviario, aéreo y terrestre de pasajeros; Seguros generales; Entradas a espectáculos culturales y deportivos; Educación; Servicios profesionales; Seguros de vida y de salud; Servicios financieros; Servicios de salud; Arriendo de bienes raíces.

⁵ Diario La tercera, 24/04/2010.

⁶ Michael Jorratt De Luis (2009) La tributación directa en Chile: equidad y desafíos. CEPAL-GTZ [Disponible en http://www.gtz-cep.al/publicaciones_macroecnomia]

los royalty surgen porque hay un problema en la valorización de los recursos naturales, debido a que no tienen un valor *in situ* (antes de ser extraídos).

Royalties bien aplicados y a tasas adecuadas, permitirían recaudar ingresos y, a su vez, tender al uso sustentable de los recursos naturales. Hoy en día, en cambio, en Chile sólo se aplica el royalty al sector minero, pero el mecanismo empleado presenta varias falencias: es una tasa que está por debajo del promedio de los royalties a nivel mundial; se aplica sobre las utilidades, no sobre los ingresos y, adicionalmente, fue negociada con las empresas, para que renunciaran a la invariabilidad tributaria (permitiéndoles optar por una nueva invariabilidad y con tasas de royalty más bajas).

Con todo, no sólo es necesario corregir ese impuesto, sino también sería deseable aplicar regalías sobre concesiones acuícolas (derechos de aguas marinas y lacustres), derechos de aguas (sobre los ríos) y cuotas pesqueras. En todos ellos se presentan situaciones de sobre explotación y uso que generan impactos sobre otros sectores y que merman los ingresos del Estado.

Sin embargo, con el royalty no basta. Es necesario aplicar algunos criterios generales de implementación, como:

- Establecer claros mecanismos para que parte de los ingresos se queden en las regiones y destinarlos para crear nuevas actividades productivas.
- Cobrar royalty sobre ventas y no sobre las utilidades. De esta manera se reducen las capacidades de evadir y se recoge el verdadero valor de los recursos naturales.
- Modificar los derechos de propiedades en general, para que el traspaso sea sólo para producción y no para traspaso de la propiedad.

Impuestos Ambientales

Este tipo de gravámenes está bastante extendido en Europa, pero no han sido utilizados profundamente en América Latina. Una característica fundamental de los impuestos ambientales es que, a diferencia de los impuestos generales, no generan distorsiones en las economías, ya que tienen la virtud de lograr que los sectores gravados incorporen dentro de sus costos los impactos ambientales de las actividades.

Con el uso de impuestos ambientales se genera un espacio de tributación importante sobre todo por la eficiencia que tienen, pero además, son particulares por lo acotados -y direccionados- de los incentivos o castigos que generan. Asimismo, una buena aplicación tiene la posibilidad de generar

cambios en el comportamiento de los agentes, por ejemplo, en la emisión de basura.

En Chile, hoy sólo se aplican impuestos ambientales al tabaco y las gasolinas, pero existe un amplio espectro de sectores donde podrían aplicarse: Usos y contaminación de aguas; a las emisiones y descargas a los ríos; deforestación; usos de plaguicidas; vertederos, emisión de basura y desechos industriales; tarificación vial diferenciada; emisiones de CO₂, entre otros.

Un ejemplo claro, donde se requiere aplicar impuesto es en el sector termoeléctrico. Aquí se requiere generar incentivos para reducir el consumo de carbón. Para ello, se podrían aplicar impuestos diferenciados tanto al consumo de combustibles, como a la generación eléctrica y así distinguir entre las centrales que usan carbón o las que usan otros combustibles, mediante una señal de precios e impuestos que incentive el cambio hacia una matriz energética menos contaminante.

En definitiva, Chile es desigual y el terremoto demostró aún más la desigualdad territorial: entre quienes sufren los impactos y quienes fueron -y siguen siendo- los más afectados por el terremoto. En el contexto de esta catástrofe vemos que tanto la pobreza como la desigualdad se van a incrementar, lo nos obliga a replantear el financiamiento del Estado más allá de la reconstrucción. La discusión de fondo que surge aquí tiene que permitirnos mirar a largo plazo.

Es necesario en ese contexto preguntarnos ¿Cómo financiar la movilidad social?, ¿cómo sacar a las familias de la vulnerabilidad o de la pobreza? ¿Cómo financiar la seguridad social y la educación?, junto a otras interrogantes que debemos plantearnos como país. Las respuestas a estas preguntas no se resuelven, como plantea el gobierno, con crecimiento económico, porque en sociedades de alta desigualdad como la nuestra, el crecimiento también tiene se distribuye inequitativamente. Es por ello, que se requiere de una carga tributaria distinta. Ahora bien, el cómo abordar ese cambio dependerá de dónde pongamos los ejes. Por un lado, están los nuevos instrumentos como los royalties e impuestos ambientales, que se aplican a sectores específicos y con impactos acotados en el resto de la sociedad. Pero éstos deben entrar dentro de un paquete más amplio de reformas que abarque el sistema en su conjunto y con soluciones de largo alcance, que permitan resolver las inequidades y hacer frente a los desafíos de la nueva sociedad chilena.

Algunos tipos de Impuestos ambientales

Impuestos sobre emisiones: Son cargos que están relacionados con la contaminación real o estimada que provoquen. Estas pueden ser emisiones a la atmósfera, agua, suelo e incluso ruido. Por ejemplo, las emisiones de CO₂ de las fuentes industriales o las descargas sobre afluentes de agua o las emisiones de ruido en el campo de la aviación.

Impuestos sobre insumos o recursos: Son cargos sobre productos específicos que generan impactos sobre el medio ambiente. Ejemplos de ellos son los cargos sobre gasolinas, plaguicidas, cigarrillos, pilas, envases no retornables o electricidad.

Impuestos diferenciados: Corresponden a cargos que buscan inducir cambios en el consumo mediante costos diferenciados mediante impuestos. Algunos ejemplos son los impuestos sobre gasolinas con o sin plomo.

Impuestos a la explotación de Recursos: son gravámenes que se aplican sobre actividades extractivas o de explotación de bienes que tiene impacto sobre el medio ambiente. Por ejemplo, cargos a la extracción de minerales como carbón o petróleo.

Subsidios Tributarios: Los subsidios pueden entenderse como impuestos negativos que se aplican para incentivar actividades o productos con impacto positivo sobre el medio ambiente. Un ejemplo de esto son los subsidios para inversiones en tecnologías.