

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

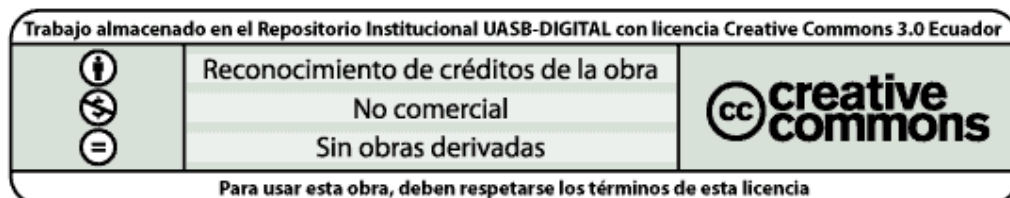
Área de Derecho

Programa de Maestría en Tributación

La construcción de una propuesta de reformulación del impuesto ambiental a la contaminación vehicular en el contexto constitucional

Fausto Gonzalo Pozo Izurieta

Quito, 2015



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS/MONOGRAFIA

Yo, Fausto Gonzalo Pozo Izurieta, autor de la tesis intitulada “LA CONSTRUCCION DE UNA PROPUESTA DE REFORMULACION DEL IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACION VEHICULAR EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Tributación en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico.

Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

Sede Ecuador

AREA DE DERECHO

MAESTRIA EN TRIBUTACION

**LA CONSTRUCCION DE UNA PROPUESTA DE REFORMULACION DEL
IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACION VEHICULAR EN EL
CONTEXTO CONSTITUCIONAL**

Autor: FAUSTO GONZALO POZO IZURIETA

Tutor: Carlos Nieto Cabrera Ph.D.

Quito, 2015

¿Qué es lo que aletea en nuestras cabezas? ¿El modelo de desarrollo y de consumo, que es el actual de las sociedades ricas? Me hago esta pregunta: ¿qué le pasaría a este planeta si los hindúes tuvieran la misma proporción de autos por familia que tienen los alemanes? ¿Cuánto oxígeno nos quedaría para poder respirar? . . .

José Mujica

Cumbre de la Tierra Río + 20

INDICE

CAPITULO I.....	8
1 CONTEXTO GENERAL DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES EN EL ECUADOR	8
1.1 JUSTIFICACION.....	8
1.2 ANTECEDENTES DE CARÁCTER HISTÓRICO Y EL CONTEXTO NACIONAL ACTUAL	9
1.3 EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y NORMATIVO, EN MATERIA AMBIENTAL	14
1.4 POLÍTICA AMBIENTAL Y PLANES DE DESARROLLO DEL BUEN VIVIR 2010-2013	19
1.5 EL DERECHO TRIBUTARIO AMBIENTAL Y EL MARCO CONSTITUCIONAL	21
1.5.1 DERECHO TRIBUTARIO AMBIENTAL.....	22
1.6 POLITICA AMBIENTAL	24
CAPITULO II	28
2 ASIMETRIAS DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES A LA CONTAMINACION VEHICULAR EN LOS AMBITOS DE LA POLITICA AMBIENTAL Y DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS	28
2.1 LOS IMPUESTOS AMBIENTALES.....	28
2.2 FACTORES QUE MOTIVARON LA IMPLEMENTACION DE LOS IACV 30	
2.3 DESFASES DEL IACV CON LA POLITICA AMBIENTAL	31
2.3.1 ANÁLISIS DE LOS IACV Y EL DESFASE CON LA POLÍTICA AMBIENTAL	32
2.4 ANALISIS DEL IACV Y LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS.....	33
2.4.1 ANÁLISIS DE LOS IACV DESDE LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS	34
2.4.2 PRINCIPIO DE GENERALIDAD	34
2.4.3 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	37
2.4.4 PRINCIPIO DE LA SUFICIENCIA RECAUDATORIA	39

2.4.5	PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA	40
2.4.6	PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y LA EXTRAFISCALIDAD DEL IACV	42
2.5	<i>LOS DESFASES POLÍTICA AMBIENTAL: IMPUESTOS / CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA</i>	44
2.5	<i>LOS ELEMENTOS QUE DEFINIRÍAN LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL</i>	45
2.7	<i>EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL IACV</i>	46
CAPITULO III	.....	48
3	PROPUESTA ALTERNATIVA A LOS IACV	48
3.1	<i>PROPUESTA ALTERNATIVA</i>	48
3.1.1	ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE IMPUESTOS AMBIENTALES A LA CONTAMINACIÓN.....	49
3.2	<i>PROPUESTA ALTERNATIVA DE MODIFICACION DEL CÁLCULO DEL IACV</i>	52
3.3	<i>FOCALIZACIÓN DEL IMPUESTO</i>	56
3.4	<i>PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA AMBIENTAL DEL IACV</i>	57
3.4.1	ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE IMPLEMENTACIÓN	58
3.4.2	PROSPECTIVA DE LOS IMPUESTOS	58
3.4.3	TEMPORALIDAD Y VIGENCIA.....	59
CONCLUSIONES	.....	60
RECOMENDACIONES	.....	62
BIBLIOGRAFIA	.....	64
ANEXO 1	.....	69
ANEXO 2	.....	78
ANEXO 3	.....	82
ANEXO 4	.....	84

RESUMEN

La implementación del impuesto ambiental a la contaminación vehicular, IACV, promulgado por primera vez en el país en la normativa tributaria, está desprovista de un ámbito técnico, conceptual, sistemático y suficientemente fundamentado; existe también un desfase de un marco adecuado de una política ambiental que refrende los preceptos constitucionales vigentes.

En los tres capítulos que se estructura la investigación se buscó determinar un dimensionamiento adecuado del estudio en cuanto se demuestra la consistencia de la hipótesis en lo que se refiere a los desfases de la reforma de IACV con el marco constitucional y la política ambiental nacional.

CAPITULO I

1 CONTEXTO GENERAL DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES EN EL ECUADOR

1.1 JUSTIFICACION

Es de conocimiento público la situación crítica ambiental en cuanto a la calidad del aire y sus efectos nocivos en la salud de los ciudadanos, el estudio Geo Ecuador (2008:38) refiere de un estudio de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) que dispone datos de concentración de contaminantes a nivel nacional actualizados al año 2005: 26393.34 toneladas de emisiones de dióxido de carbono (CO₂), 86.79 de óxidos de azufre (SO_x), 633.78 de monóxido de carbono (CO) y 215.84 de hidrocarburos no consumidos, se asegura que en lo últimos 30 años estas cifras se triplicaron; y, la respuesta concreta a aquello desde el Estado tiene como concreción, por vez primera, implementar de forma anti técnica en la política fiscal los denominados impuestos verdes a la contaminación ambiental vehicular; esta limitación en varios aspectos de la medida adoptada, induce a investigar la dimensión de estas acciones.

Si confrontar una reforma en lo tributario es una verdad, el Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular, IACV, y su evidente distorsión y desnaturalización de los objetivos, es un problema que conviene investigarlo, como una contribución de carácter complementario a los esfuerzos que se estén realizando en esa línea de análisis.

El estudio de esta tesis se insertó en la búsqueda de alternativas de correctivos a los desfases en el ámbito normativo y de gestión pública. Para este propósito se aprovecharon las fuentes secundarias apropiadas, que permitieron el análisis de la problemática ambiental. Se buscó determinar un dimensionamiento adecuado del estudio en cuanto se demuestre la consistencia de la hipótesis en lo que se refiere a

los desfases de la reforma de IACV con el marco constitucional y la política ambiental nacional.

1.2 ANTECEDENTES DE CARÁCTER HISTÓRICO Y EL CONTEXTO NACIONAL ACTUAL

La identificación de los antecedentes históricos, ha de ubicarse cuando el Estado, en el caso ecuatoriano, toma formalmente como parte de su agenda los problemas de la crisis ambiental que presentan los países industrializados y que son parte de las coordenadas de los acuerdos alcanzados en eventos realizados a nivel internacional, que datan desde hace aproximadamente cuarenta años.

El 26 de mayo de 1972 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, organismo creado para regular varios aspectos de la convivencia mundial, aparentemente preocupada por el deterioro notable, provocado por el crecimiento pujante de los países industrializados, recomienda la intervención de los estados para proteger el medio ambiente; en ese foro y en varias investigaciones es frecuente citar la frase de Pigou, “quien contamina paga”. Aunque, sobre Arthur Pigou, economista inglés, existe controversia en cuanto demostrar que el análisis de que sus planteamientos para la corrección de las externalidades no son estrictamente intervencionistas, de implementar impuestos, si no, tal como se demuestra, él fue partidario de los acuerdos voluntarios (Aguilera y Alcantara, 2011:12)

En la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, en junio de 1972, se exponen los problemas del calentamiento global de la tierra, la degradación de los bosques por su explotación indiscriminada y el agotamiento de la capa de ozono en la atmósfera y, en ese contexto del evento, se podría afirmar que ya se introducen las temáticas del desarrollo económico y la degradación ambiental.

En 1983, la Organización de las Naciones Unidas, crea la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cuatro años más tarde se propone una definición

sobre el Desarrollo Sostenible concebido como *“Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”*

En este contexto, el concepto de sostenibilidad se basa en cuatro principios que interrelacionan el sostenimiento ecológico (integralidad entre procesos ecológicos y el desarrollo); el sostenimiento social (control en la vida de las personas y el preservar la identidad de las comunidades); el sostenimiento cultural (compatibilidad entre desarrollo, cultura y valores); y, el sostenimiento económico que otorga concreción a la equidad entre generaciones y en su interior (Morel, 2010: 52).

La “Cumbre de la Tierra”, evento realizado en Río de Janeiro, en Junio de 1992, fue una expresión de la aparente preocupación de la humanidad por los problemas ambientales y que convocó a la representación de 178 países. La importancia que se dio a la problemática ambiental para ese entonces, hizo que se registre la participaron en esta reunión de jefes de estado, delegados oficiales, organizaciones no gubernamentales y periodistas.

En el 2012 se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). En esta se evidenció, que transcurridos veinte años, desde la primera cumbre, los acuerdos y compromisos que lograron concertar entre los países no se han cumplido. Sin embargo, en el foro Río + 20, no se buscaron las causas del incumplimiento de los compromisos y más bien se soslayaron las diferencias y asimetrías entre los países que lo conforman. Por ejemplo, poco se habló sobre el consumismo, el despilfarro, la dilapidación de recursos y el crecimiento voraz del capitalismo, como modelo predominante de los países industrializados principalmente.

En el texto de la Resolución aprobada por la Asamblea General de la Conferencia Río+20, el 27 de julio de 2012, se insiste en las reafirmaciones de los acuerdos de las Conferencias anteriores; es decir, una constancia de no haber cumplido, pero una intención de hacerlo en los años venideros.

El denominado “incumplimiento” tiene un trasfondo con muchas explicaciones, sobre todo, en los modelos de producción, modelos de consumo, modelos culturales. Al respecto, es contundente el juicio de Fander Falconí (2013: 90-91) cuando sostiene que:

“La humanidad está agotando la búsqueda de resolución de sus problemas mediante diversos cónclaves en organismos y espacios internacionales, donde los representantes de las naciones y estados se reúnen para buscar los acuerdos comunes que nunca llegan, justamente porque no existe una simetría. Esto podría interpretarse como que los derechos de la humanidad no son iguales en el planeta; significaría que existen varios tipos de humanidad; es decir, que habría humanidades más importantes que otras.”

La participación de Ecuador en esos foros no ha faltado, desde diversos actores, representación oficial, de organizaciones políticas, delegados de fundaciones, académicos, investigadores, etc., aquello demuestra el anclaje de los temas medio ambientales a las corrientes de pensamiento y deliberación suscitados en esos grandes foros internacionales, casi siempre circunscritos a los problemas graves que vienen experimentando sus protagonistas principales, los países industrializados y, de alguna manera soslayando las responsabilidades propias, que aun cuando tengamos el carácter de país no desarrollado, también somos protagonistas de grandes desajustes ambientales, no solamente por el lado de la conservación no cumplida sino por el lado de la contaminación irresponsable y la explotación de recursos naturales no renovables, al mismo estilo de los países desarrollados.

La incorporación de estas temáticas en Ecuador, tendrían entre sus principales interlocutores al Estado, los medios académicos y las organizaciones no gubernamentales, pero lamentablemente, todos inmersos en una dinámica económica del modelo capitalista de producción rentista, extractivista, dependiente y una evidente distribución inequitativa del ingreso, coligado a un comportamiento marcado por la

“aspiración irrefrenable, la producción se intensifica al máximo y el consumo se extiende con enorme velocidad. La naturaleza y sus recursos (como factores de la producción) son simples insumos que operan a favor de la

acumulación de capital que, en su proceso de crecimiento y dominio mundial, arrasa todo a su paso, pero sobre todo genera pobreza y desigualdad en los seres humanos y, además, el deterioro acelerado del ambiente” (SENPLADES, 2013: 248)

Estos niveles de dependencia, eventualmente, podrían hacer pensar que en nuestros países, por tener la condición de sub desarrollados, no se revelaban los problemas ambientales graves como para suscitar respuestas, sea desde el Estado o desde sus actores políticos contestatarios.

Los problemas ambientales, para los grupos de poder económico que han venido gobernando, sencillamente no eran parte de su agenda de trabajo; inclusive, en varios casos degeneró en una conducta o *modus vivendi* anti ecológica y en el mediano y largo plazos, destructiva. Lógicamente, esta conducta se justifica en la posibilidad de la obtención de beneficios económicos ingentes.

Algunos ejemplos de la acumulación económica a costa del deterioro ambiental y sobre explotación de los recursos naturales, por grupos que tradicionalmente han ostentado o han influido en el poder político son los siguientes: La reducción y casi extinción de los ecosistemas de manglares en la costa, tras de esa realidad está el crecimiento de las camarónicas, como una actividad agroindustrial y de exportación. En las ciudades la creciente contaminación del aire esta correlacionada al persistente y desproporcionado crecimiento del parque automotor. Gran parte de la contaminación de las aguas superficiales es por la industria contaminadora y descontrolada. También la contaminación de aguas superficiales y de los suelos agrícolas es por la actividad de las empresas agroexportadoras con productos como palma, banano, en la costa y brócoli o flores en la Sierra. Estos casos específicos si bien han sido tema de denuncia de contados intelectuales o académicos, se los ha ignorado y mediatizado en los espacios de opinión pública.

Sin embargo que, en el caso ecuatoriano, para citar varios hechos reconocidos en diferentes estudios, evidenciamos lo que en esta parte introductoria del estudio se caracteriza como crisis ambiental. Aquello se puede resumir en grandes temáticas como son: la fuerte incidencia del deterioro ambiental por causa de la extracción de

los recursos petroleros, la tala de bosques, la destrucción o cambio de uso del suelo en los ecosistemas de manglar, la explotación minera, y la urbanización indiscriminada.

Como se observa, en la panorámica de la crisis ambiental del Ecuador que brevemente se resume en el Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013, se ubica la contaminación del aire en las ciudades, como un fenómeno que completa, el cuadro de la crisis ambiental, que no puede ser explicado como un fenómeno más, sino que responde a un proceso de acumulación, propiciado del Estado, que en lo económico y social, ha sido irresponsablemente administrado por los grupos de poder y sus cuadros dirigentes que actúan en los gobiernos.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en su objetivo 4 que es ***Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable***, en el diagnóstico se revelan algunas características de la situación ambiental del Ecuador como son: 1) 20 millones de déficit comercial físico en la balanza biofísica comercial provocada por las exportaciones de petróleo y de otros productos agrícolas; 2) reducción de la superficie natural del país y acelerada degradación y fragmentación del paisaje; 3) degradación de los ambientes marinos provocadas por acciones en el continente; 4) deforestación con tasas anuales del 1,7 al 2,4, caso de Esmeraldas desde 1960 se han deforestado más de 700.000 hectáreas de bosques nativos 5) degradación ambiental del territorio amazónico en pérdida acelerada de espacios naturales y ocupación de tierras indígenas y comunitarias y desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico; 6) degradación del patrimonio hídrico y la inequidades de su acceso; y, 7) la contaminación ambiental debido al acelerado y desordenado crecimiento urbano que se refleja en problemas de a) contaminación atmosférica asociada al transporte, industria minería y generación eléctrica, b) elevados niveles de contaminación hídrica c) anacrónico manejo del crecimiento urbano con la secuela de degradación ambiental expresada en congestión, contaminación, ruido, diseminación de desechos, hacinamiento, escasez de áreas verdes de recreación, violencia social e inseguridad, d) crecimiento intenso del parque automotor, e) inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales, y, f) inexistencia de un sistema nacional de información de calidad ambiental.(SENPLADES, 2009: 104-105)

Casos emblemáticos de contaminación, constituyen la situación de crisis ambiental urbana como es el caso de la ciudad de Esmeraldas, con altos niveles de contaminación del aire y del río, atribuidos a los impactos negativos de la refinería de petróleo, ubicada en los bordes de la propia ciudad con alto riesgo de accidentes, que en muchas ocasiones han dejado de ser riesgos para convertirse en realidades, con efecto devastadores para los habitantes de la zona. (Geo Ecuador, 2008: 40)

Frente a esta vulnerabilidad ecológica, se ha ido construyendo una retórica que ha terminado fetichizando y mediatizando la problemática ambiental, al punto de convertirlo en una especie de moda, tratado como un problema de aparente preocupación, de las agendas gubernamentales, pero que en la realidad, los hechos demuestran más bien acciones que contribuyen a agravar el deterioro ambiental. Lo dicho se evidencia en una forma fehaciente cuando el Gobierno actual argumenta la intervención y explotación desmedida de los recursos naturales con el justificativo poco convincente de “aplicar el extractivismo para salir del extractivismo”.

1.3 EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y NORMATIVO, EN MATERIA AMBIENTAL

Los textos constitucionales, 1992, 1998 y 2008 han venido incorporando, de manera fragmentada, en sus contenidos, los aspectos de carácter ambiental y ecológico. Hay que precisar que en la Constitución del 2008 se incorporan en varios artículos aspectos sustantivos en esta materia. Cito a continuación el artículo que por su alcance y connotación jurídica viene a ser el centro de la temática jurídico-constitucional:

“Art. 14 Se reconoce el derecho de la población a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del

patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”¹

Y más adelante en numeral 27 del artículo 66 dice:

“El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.”²

Es de suma importancia, tener en los contenidos de la Constitución los problemas ambientales, pero esto se debe considerarlo como un avance en un contexto más amplio de un colectivo de lucha social, en la búsqueda de hechos concretos, que den cuenta de garantizar procesos medioambientales sanos para el presente y para el futuro: Eduardo Gudynas (2008: 33-34), nos dice que:

“El presentar la temática ambiental como “derecho” implica reconocerlo como un conjunto de valores básicos, compartidos (o aceptados) por la mayoría, que no son negociables, y que deben ser la base de una negociación específica que permita su aplicación, pero que también deben ser salvaguardados y exigidos.”

Está claro que tener en el contenido de la Constitución la temática ambiental es un aspecto vital para la sociedad ecuatoriana. Marca un punto de partida para el contexto de la legislación ecuatoriana, es muy coherente argumentar que:

“El medio ambiente convertido en un paradigma de obligatoria inclusión en la acción de los Estados, debe introducirse en las constituciones, pero en el Ecuador se habla además de otros aspectos más precisos como naturaleza y biodiversidad. Aparece así convertido en un nuevo **derecho fundamental**, de obligatoria protección por parte del Estado y deber de los ciudadanos.”(Macías, 2012: 22)

¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No 449 del 20 de octubre de 2008

² Ibid. Pág. 57

No es materia de la investigación, interpretar la inserción de la temática ambiental en los textos constitucionales citados, lo que tiene sentido es –más adelante cuando correlacionemos IACV/Constitución/Política Ambiental/PNBV-, revisar la dinámica Constitución (cumplimiento se los preceptos en materia ambiental y la atención y solución de hechos concretos (problemática ambiental); esto nos permite observar que tan grande es la brecha entre el ámbito normativo y de principios y las acciones concretas adoptadas por los gobiernos.

Respecto de lo anotado, existe un estudio que trata y sintetiza sobre la ineficacia legislativa en cuanto a la legislación declarativa:

“Ha surgido un derecho ambiental que se dirige a las conciencias, pero no a las conductas.

Estas normas resultan tranquilizadoras, declarativas, exponen el conflicto pero no lo resuelven y no impactan en las decisiones de los individuos. Son leyes que están despojadas de los instrumentos efectivos que le permiten tener vida concreta, son leyes sin alma que se limitan a describir símbolos”

A partir de la declaración Río de 92, el tema ambiental ingresó a la agenda de los acuerdos internacionales; luego se transformó en normas constitucionales, y finalmente en una importante cantidad de leyes que regulan de manera abundante diferentes aspectos de la materia que nos ocupa.

Todo el cúmulo de disposiciones tiene un solo problema: no se aplican. En no pocos casos son sancionadas por virtud de compromisos internacionales antes que pensando en su verdadero cumplimiento o ejecución.” (Lorenzetti, 2011: 110-111)

Si se contrasta la explicación anterior sobre los límites de la legislación declarativa; con relación a algunos de los problemas medio ambientales en el Ecuador en los últimos años, se puede sostener que, por la evidencia de algunos acontecimientos acaecidos, aquello de lo declarativo se demuestra como una realidad casi irrefutable.

Varios casos se refieren en el Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009-2013, como son la iniciativa Yasuní ITT, disolución por Acuerdo Ministerial de la Fundación Pacha Mama, política extractivista del régimen para la explotación petrolera, conflictos relacionados con las actividades mineras, entre otros.

“Solamente corresponde revisar cuantos casos de controversia ambiental se han tramitado en el sistema de justicia a partir de la promulgación de la Constitución en octubre del 2008. En 2012 se contabilizan 5 proyectos mineros metálicos estratégicos, el principal el de Mirador (cobre), concesionado a Ecuacorriente S.A., con capital chino, ubicado en la Cordillera del Cóndor, zona de seguridad nacional al ser frontera con el Perú, por lo cual, no cabía ser concesionado a persona jurídica extranjera, proyecto que presenta además—según la auditoría de la Contraloría General del Estado—varios incumplimientos legales y ambientales y en el que la empresa ha sido denunciada por compra de tierras a través de terceros y propiciar desplazamientos. Las comunidades asentadas en la zona han iniciado procesos de protesta y resistencia ante este proyecto, denunciando los impactos adversos para sus derechos, y los derechos de la naturaleza.” (UASB, 2014:109-114)

Desde la expedición de la Constitución de la República de Ecuador en octubre del 2008, se observa que sus contenidos en materia ambiental aún se quedan en el ámbito declarativo.

Cabe preguntarse qué prioridad ha tenido el Código Orgánico Ambiental en los claustros legislativos de la Asamblea Nacional, anunciado en el año 2013 por el gobierno como parte de la “Revolución Ecológica”. Si tomamos como referencia el análisis de la situación ambiental del país, brevemente descrita en los tres planes del buen vivir, al proceso de ejecución de estos planes no se ha vinculado avances en el campo jurídico específico, que apunte la configuración del derecho ambiental en Ecuador, como es el caso concreto del Código Orgánico Ambiental.

Desde tres perspectivas de orden legal, se intentará interpretar como se configura un sustento del contexto legal en el cual los IACV, tienen un asidero que les permite tener ese carácter de inserción y proyección en la política fiscal.

1) En materia tributaria el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que:

“El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la distribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”

Además, la Constitución, tiene en su parte dogmática varios articulados relacionados con el medio ambiente, de los cuales conviene destacar como eje de convergencia normativa la citada del artículo 14 que se complementa con los derechos del buen vivir.

2) En cuanto a legislación medio ambiental, se puede citar la Constitución, los Tratados internacionales, las leyes orgánicas y ordinarias, las ordenanzas y normativas de menor jerarquía que para efectos de tener una referencia sistematizada se exponen en el anexo 1.

3) Sobre lo que se denomina como ámbito normativo complementario, se encuentra a nivel de ordenanzas locales; como es el caso del Municipio de Quito que en la Ordenanza 213 que data de enero del 2007, dispone varias regulaciones en el capítulo III con doscientos cincuenta artículos, coherentemente estructurados en el ámbito de lo que dispone el “Art. 11.373.3.- Los objetivos fundamentales de estos preceptos son los de comprobar la legalidad de la propiedad o tenencia, el buen funcionamiento, el nivel de emisiones de gases contaminantes o de opacidad y ruido, y la idoneidad cuando esta fuere del caso, para de esta forma garantizar la vida

humana, propender a un ambiente sano y saludable, proteger la propiedad, y minimizar las fallas mecánicas de los vehículos.”; además dispone sobre las competencias de la Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito, CORPAIRE, entidad de cuyo Directorio, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito es miembro.

En el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio de Ambiente (TULAS), el mismo que comprende cuatro libros y sus anexos, no se registra un enfoque específico sobre la contaminación ambiental vehicular, pero, analizado desde el contexto de gestión institucional de la normativa, es de hecho un soporte para fortalecer medidas de política fiscal ambiental.

1.4 POLÍTICA AMBIENTAL Y PLANES DE DESARROLLO DEL BUEN VIVIR 2010-2013

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, tiene como antecedente los Planes 2007-2010 y 2009 2013, y el tronco central de análisis de los tres planes es similar. La observación pertinente es que en el último Plan se hace referencia a un enfoque evaluativo de la ejecución de los planes anteriores de los aspectos ambientales y, en ninguno de estos se mencionó, ni como enunciado, el tema de los tributos ambientales. Tampoco se mencionan como parte de la política fiscal en su contenido específico con los temas ecológicos.

En el PNBV 2013-2017 en el capítulo 5, cuando trata el subtema “Sustentabilidad Ambiental”, refiere en un nivel elemental de aproximación a la contaminación del aire en los siguientes términos: En general, las condiciones ambientales urbanas no cumplen con parte o con todos los criterios de calidad ambiental de aire, agua superficial y suelos. Las emisiones vehiculares no controladas son la fuente principal de contaminación del aire de las áreas urbanas (...) y las tendencias recientes del crecimiento del parque automotor sugieren que estos problemas continuarán y posiblemente se agravarán. Entre el año 2000 y el 2010, el parque automotor del Ecuador creció en alrededor del 81% y, en un escenario inercial, podría aumentar 62% más entre 2010 y 2030. Por otro lado, hay evidencia clara de los avances en el

control de la contaminación del aire en los municipios que tienen programas de monitoreo y gestión ambiental. (SENPLADES, 2013: 70)

Más adelante se demuestra que las acciones que los municipios han desarrollado, en cuanto estrategias para el control de calidad del aire es muy relativa; son escasos los avances en esta materia, en el caso particular de la ciudad de Quito se puede sostener, se encuentra en una etapa de retraso en cuanto actualizar investigaciones que tengan aplicabilidad.

Existe un estudio realizado a partir de junio del 2004, que tiene como propósito crear una herramienta en la entidad municipal para la toma de decisiones a partir de un modelo que permita representar la distribución en Quito de las emisiones que día a día se reflejan en las calles y avenidas de la capital emanadas por el parque vehicular que circula en la ciudad, se busca tomar parte activa en el desarrollo ambiental generando una nueva perspectiva de estudios completos de emisiones de diferentes sectores productivos, en este caso del parque automotor para ser generadores de metodologías e investigación aplicables para otros sectores del país. (Páez, 2004: 11)

Los resultados de este estudio no se han tomado en cuenta, sin embargo de haber transcurrido diez años. Es decir, la prospectiva de ese análisis simplemente quedó en un archivo más, ignorado para la gestión municipal.

En el mismo capítulo 5 citado, se infiere a un ámbito de reflexión trazado para el año 2030 aduciendo que los problemas ambientales relacionados a la gestión del aire, agua y suelo, requieren que el país empiece a construir capacidades de gestión ambiental descentralizada. Es necesario que el desarrollo urbano y rural considere criterios, normas y metas de calidad y conservación de los recursos naturales y patrimoniales. De esta manera, en 2030, todos los gobiernos locales del país contarán con las capacidades independientes de seguimiento del cumplimiento de los objetivos planteados de política pública ambiental en los ejes que establece la Constitución: *agua, aire, seguridad, y gobernabilidad para implementar las normativas que los aplica*. A largo plazo, gran parte de las ciudades del país serán “eco-ciudades” que implementen principios de justicia ambiental e incorporen

critérios mínimos de uso y conservación de los recursos, tanto en las actividades de producción como en los patrones de consumo. (SENPLADES, 2013: 71)

Similar planteamiento se hizo en el Plan anterior 2009-2013, si esta línea de desarrollo de los planes se contrasta en el tiempo con las agendas de los gobiernos locales, entonces, se nota que los temas ambientales no son precisamente la parte central de éstos. Lógicamente las acciones y políticas adoptadas tampoco son la prioridad de los municipios.

Más grave aún, los gobiernos locales regentados por el movimiento político gobiernista no tiene como eje de su accionar programático aquello de las denominadas eco-ciudades. Por tanto se sigue en un escenario declarativo y bien intencionado. Y, los IACV, se implementan como una acción de política fiscalista, no ambientalista, aislada de un contexto más creíble y sostenido de políticas públicas.

1.5 EL DERECHO TRIBUTARIO AMBIENTAL Y EL MARCO CONSTITUCIONAL

El derecho tributario ambiental no es un acápite del derecho tributario en general. Pues, el término ambiental conduce a precisarlo en el marco del significado jurídico de medio ambiente. Para esto es necesario precisar dos concepciones: la estricta del medio ambiente y la concepción amplia del medio ambiente.

La primera, concibe que “El medio ambiente está integrado por aquellos elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transformación, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra” (Yacolca, 2009:13).

La segunda, concepción amplia del medio ambiente que Yacolca cita del autor Jaquenôd de Zôgon define:

“el medio ambiente como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio, pero no es algo neutro ni abstracto y se presenta como una realidad histórica, puesto que el ambiente y todas sus connotaciones jurídicas entran a la historia con el hombre, desde el momento que este toma conciencia de su existencia y de los diferentes bienes naturales que le pueden ser útiles para satisfacer sus necesidades”.

1.5.1 DERECHO TRIBUTARIO AMBIENTAL

Para **el enfoque jurídico**, sobre el cual se pretende introducir nociones sistematizadas sobre la normatividad ambiental, Ricardo Luis Lorenzetti (2011: 29) a propósito de derecho ambiental, expone siete factores que desde el “paradigma ambiental” influyen sobre el derecho, y que son: 1) La inserción del ambiente como parte sustancial para la construcción de un nuevo orden jurídico colectivo; 2) las acciones concretas de prevención, precaución y reparación que configuran un sistema de carácter imperativo; 3) la legitimación para obrar en cuanto a los derechos individuales, colectivo e individuales homogéneos, definición del afectado y la noción del bien colectivo en relación con la competencia y legitimación; 4) la amplitud de los derechos subjetivos que al relacionarse con el bien colectivo se revisten de la denominada “función ambiental”; 5) la armonización del derecho con la naturaleza, con la problemática ecológica; 6) la protección efectiva que tiene que ver con el cumplimiento forzado y cumplimiento voluntario de las normas ambientales; y, 7) la regulación de la incertidumbre y riesgos ambientales.

El contexto anotado, refiere siete coordenadas que en términos generales sitúan el marco del derecho ambiental, en el cual lógicamente se irá procesando el campo de los tributos.

Por el momento no se puede sostener que existe un desarrollo de esta legislación. Será en el mediano y largo plazo que se pueda apreciar de adoptarse

una reforma fiscal ambiental integral. Por el corto tiempo de su implementación, los IACV, muy poco pueden aportar, en esta materia. Peor aún, si observamos el contenido de este impuesto en su aplicabilidad, el incumplimiento de este tributo es inevitable. Por mencionar un aspecto, en este tributo no se puede hablar de las típicas infracciones de elusión o evasión.

Este segundo concepto se inserta en un ámbito más amplio y conecta, como es en el caso ecuatoriano, con el marco constitucional y los contenidos en sus preceptos ecológicos.

Pero, en esta parte cabe también, dilucidar algunos campos conceptuales y teóricos fundamentales para el desarrollo de este estudio y que tiene que ver con economía ambiental y economía ecológica, el antropocentrismo y el biocentrismo.

En el estudio *Impuestos Verdes: ¿una alternativa viable para el Ecuador?*, se aborda de la siguiente manera:

(...) la **economía ambiental**, que no es más que la respuesta del paradigma neoclásico vigente a la necesidad de incorporar los servicios proporcionados por los ecosistemas a las decisiones económicas y al diseño de políticas. (...) Su principal objetivo es asignar un valor monetario al impacto de los procesos productivos y de consumo en la naturaleza, así como a los bienes y servicios que ella presta, de tal forma que los agentes económicos puedan incorporar esta información en sus decisiones. Tales correcciones en los mercados permiten llevar a cabo el tradicional análisis costo-beneficio –entre otras metodologías de evaluación– y evitar, así, varios de los problemas de contaminación y de explotación excesiva del medio ambiente.” (Pérez, Rivadeneira, Serrano, Martín, Cadena, 2011:10)

La teoría de la marginalidad aplicada a los problemas medio ambientales y la construcción de modelos matemáticos, son el sustento básico de esta corriente de la economía ambiental. De otro lado está la **economía ecológica**, “surge como una respuesta a toda la crítica hacia la corriente ambientalista. Se caracteriza por ser transdisciplinaria, La economía ecológica considera los procesos económicos

como una parte de la biósfera y, por lo tanto, estudia el flujo de materia y energía entre ambos; para la economía ecológica no existe la separación entre las actividades humanas y el medio en el que estas se realizan, por lo que en lugar de tratar de minimizar su impacto, lo que busca es analizar y comprender el metabolismo de los sistemas y su interacción, de tal forma que se pueda gestionar la actividad humana en términos de eficiencia y compatibilidad con los ecosistemas biológicos. (Pérez, Rivadeneira, Serrano, Martín, Cadena, 2011: 9-11)

De las dos corrientes citadas, de la economía ambiental y de la economía ecológica, ambas tienen un acervo de bases de conocimientos útiles para el complejo análisis que implican los problemas medio ambientales. Existen casos específicos en los que probablemente los modelos cuantitativos reflejen alguna inconsistencia, como es el caso de la valoración en el tiempo de un recurso no renovable.

Si se revisan varios de los documentos oficiales de estudio, como es el caso de los planes del Buen Vivir desde el 2007 o el estudio Geo 2008, sus análisis se ubica en las dos corrientes, la yuxtaposición de estas permite un mejor acercamiento a los fenómenos para su conocimiento y la búsqueda de soluciones.

1.6 POLITICA AMBIENTAL

La política ambiental se define como parte de las políticas públicas, como el conjunto de acciones sistemáticas que implementa el Estado para garantizar los cimientos naturales de la vida del hombre y procurar así el desarrollo sostenible. Lo ideal, como es el caso de nuestro país es que la política ambiental se convierta en política de Estado, de sólido contenido ecológico basado en estudios especializados, los que en el mediano plazo demuestren superar el statu quo del modelo capitalista vigente.

“La política ambiental es el conjunto de acciones asumidas por el Estado para asegurar la preservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos, naturales, en aras de fomentar la calidad de vida. También es considerada como soporte de la gestión ambiental y ésta se conceptualiza como la implementación de legislación relativa al medio ambiente.” (Palos, 2011:6)

Los bienes públicos son parte de los conceptos importantes de desarrollar. Estos, revisten una connotación especial porque como es el caso del aire, también, con sus peculiaridades se insertan en la esfera de los bienes de responsabilidad directa del Estado como garante del cuidado y protección de estos bienes, concepto que no encuadra en aquello del “dominio público natural”. De ese acervo conceptual se desprende la razón de ser del Estado, cuando expide políticas y normas. Sobre lo anotado el jurista Efraín Pérez (1999), realiza algunas reflexiones que son útiles para ir ensamblando el tramado conceptual y argumental relativo con los impuestos a la contaminación, para esto es importante caracterizar las diferentes clases de bienes del Estado:

...”ciertos bienes resultan evidentemente *públicos* es decir que su *uso* parece destinado a “todos los habitantes” y que no son físicamente susceptibles de apropiación, como por ejemplo el mar o, con mayor razón, el espectro electro-magnético. Por otra parte, las playas, los ríos, los caminos y las plazas pertenecen al dominio público del Estado...

Se ha propuesto añadir a estas calificaciones del dominio público la de los “bienes animados”, donde se abarca “los animales vivos incluidos en los zoológicos, zoológicos, botánicos, etc. (...) Asimismo, se hace referencia a los “bienes intangibles”, como la atmósfera “cuya utilización es objeto de tráfico jurídico, vía de bancos de contaminación, la captación de la energía solar, la aeróbica y en otro orden de consideraciones los canales de comunicación vía electromagnética”, concluyendo que “todo ello constituye una asignatura pendiente en el análisis de las modernas circunstancias del dominio público” (Efraín Pérez, 1999: 452)

Un alcance interesante sobre la connotación jurídica del uso de los bienes públicos, se da en la perspectiva de procesarlos desde el activismo de los bienes ambientales, pues, se sostiene que éstos “ya no son un mero supuesto de hecho pasivo de la

norma, ya que dan lugar a sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios. La legislación sobre los suelos, los mares, el agua potable, los glaciares, la floresta, el aire puro, el calentamiento global, la fauna, las especies en extinción, es una buena muestra”(Lorenzetti, 2011:162) de este activismo de los bienes.

Confrontado con la realidad de nuestro país, este campo de tutela de los bienes públicos, está en una etapa de gestación. Es paradójico que en el Ecuador al contar con un marco de los derechos de la naturaleza, sean precisamente escasos los temas ambientales que se hayan ventilado coherente y favorablemente con esos derechos en los tribunales de justicia: “es trascendental que la administración de justicia, ordinaria y constitucional, mejore sustantivamente su gestión, se consolide un sistema de justicia independiente e imparcial que pueda desempeñar adecuadamente su rol de garante de la tutela judicial efectiva de los derechos humanos y derechos de la naturaleza” se afirma en una parte del Informe sobre derechos humanos 2009-2013.

Lo que se puede observar es el caso de tres problemáticas medio ambientales que han tenido un tratamiento sui generis, más bien cargado de retoques mediáticos, mismos que distraen la objetividad con la que se debería analizarlos. 1) El caso emblemático Chevron-Texaco, tiene un tratamiento mediático y del mismo modo se viene manejando los IACV, restando en los hechos la verdadera dimensión que estos deben tener. 2) Similar “suerte” ha tenido el proyecto de no explotación del Yasuní: más aún, existe un pronunciamiento pendiente, sobre la constitucionalidad de las preguntas, represado, previo se procese las solicitudes de consulta popular sobre la explotación o no de los campos del parque *Yasuni*; y, 3) El Proyecto del Código Orgánico del Ambiente está en la fila de los proyectos de la Asamblea Nacional y tendría la misma suerte de procesarse en los silenciosos y laberínticos canales de la tramitología de la Asamblea. El estudio y formulación del proyecto de ley del Código refiere el mes de julio del 2013, como responsabilidad de la Comisión Especializada de la Biodiversidad y Recursos Naturales, y, se prevé tratarlo en primer debate en el año 2015.³ Este proyecto en líneas muy generales comprende 297 artículos, tres disposiciones generales, nueve transitorias, 10 derogatorias y una final, el objetivo es regular el régimen institucional, patrimonio natural, calidad ambiental,

³ Información obtenida de la página de la Asamblea Nacional

cambio climático, manejo sustentable de la zona marina y costera; también se propone regular el régimen sancionador; el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, así como los derechos de la naturaleza. (Asamblea Nacional, 2014).

“La normativa establece que el Estado deberá promover en los actores públicos y privados el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, que minimicen los riesgos sobre el ambiente y los costos del tratamiento y disposición de sus desechos, en el desarrollo de procesos de producción. También deberán promover la implementación de mejores prácticas en producción y consumo, con el fin de reducir la contaminación y optimizar el recurso natural.” (Asamblea Nacional, 2014).

CAPITULO II

2 ASIMETRIAS DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES A LA CONTAMINACION VEHICULAR EN LOS AMBITOS DE LA POLITICA AMBIENTAL Y DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

2.1 LOS IMPUESTOS AMBIENTALES

Los impuestos ambientales tienen características diferentes a los impuestos convencionales o clásicos, dado que gravan aspectos negativos de comportamientos del sujeto pasivo, identificado este sujeto en la economía a través de los agentes que producen bienes y servicios, o en los consumidores; en el caso del sector de la transportación; como es el caso específico de esta investigación, se deslinda del esquema clásico de gravar la renta o la comercialización.

Los impuestos ambientales marcan una diferencia con la acepción clásica de los impuestos, y su implementación es relativamente reciente. Es probable que la experiencia de la implementación de impuestos ambientales en algunos países europeos, haya sido una referencia para su adaptación en países de Latinoamérica, y en el caso de nuestro país ha ocurrido algo similar con los IACV al integrarlos en la anárquica estructuración del régimen tributario ecuatoriano.

En este ámbito de reflexión, se puede proponer como una tarea pendiente el formular un nuevo componente en la estructura de régimen tributario ecuatoriano, cual es, un paquete de reforma fiscal ecológica que abarque varios campos relacionados con la protección de los recursos ambientales.

Al tratar un nivel de definición de los impuestos ambientales o los impuestos sobre la contaminación, también denominados impuestos verdes, es necesario evitar caer en ámbito mediático en el cual se hacen planteamientos oficiales. Esta denominación de “impuestos verdes” es utilizada como una novedad, la cual no la es, si observamos

que en países europeos y en nuestro continente ya tienen más de diez años de vigencia.

En mi criterio, es necesario advertir la utilización ambivalente en el discurso ecológico del gobierno actual cuando implementó los IACV, en cuanto a revestir a su gestión de ecológica, cuando en los actos concretos, no se vislumbran acciones sistemáticas en la dirección de apuntalar políticas de estado en esta materia.

En esta parte de la investigación es importante referir *in extenso* a Joan Martínez y Roca (2000: 119) que, al abordar los impuestos sobre la contaminación sostiene:

“Es importante entender que un impuesto sobre la contaminación –o sobre cualquier otro impacto ambiental- se puede plantear desde visiones del mundo muy diferentes. Se puede pensar que la función del impuesto es que la empresa tenga en cuenta el valor monetario exacto de sus impactos ambientales, y ésta era de hecho la filosofía de Pigou y de los manuales de economía ambiental, como el de Pearce y Turner (*“Economía de los recursos naturales y del medio ambiente”*), que dedica un capítulo a definir “el nivel óptimo de contaminación”; aunque incluso los defensores del concepto aceptan, generalmente, que en la práctica no se dispone de suficiente información como para determinar dicho nivel y que hay que contentarse con fijar objetivos que parezcan razonables. Por otra parte, se puede pensar que el propio concepto “contaminación óptima” es normalmente engañoso porque no hay forma satisfactoria (ni siquiera en el plano teórico) de definir el valor monetario de muchos impactos ambientales...”.

En efecto, asumir un nivel óptimo de contaminación con el soporte empírico de un modelo cuantitativo, nos coloca en un lugar subjetivo inapropiado, porque ¿hasta dónde ese óptimo se asimila en el objeto receptor de la contaminación?.

Pues, no obstante, la optimalidad tener su origen filosófico⁴ es necesario destacar que los impuestos en el campo instrumental viabilizan “conseguir” objetivos

⁴Como señala Azar (1998: 1) en *“Are optimal CO2 Emissions Really Optimal”*), “nuestro vocabulario económico, por ejemplo el concepto de optimalidad, evoca una visión del mundo inspirada en Platón,

ambientales fijados “políticamente”. Así, las normas ambientales se fijan desde fuera de la economía, y lo que discutimos son los instrumentos para ajustar la economía a tales normas. Dentro de este enfoque cabe hablar de “costo-eficiencia”, es decir, ¿cuál es la manera más barata de conseguir que la norma ambiental se cumpla?” (Martínez y Roca, 2000: 120)

Lo explicado en el párrafo anterior se complementa con la diferenciación que hacen algunos estudios cuando se trata de la contaminación de fuente fija y de fuente móvil, reconociendo las particularidades de cada una. El concepto básico del impuesto en general tiene el fundamento necesario para analizar el IACV.

Desde el concepto de optimalidad, es posible entender el IACV con referencia a aspectos sociales, económicos y jurídicos.

2.2 FACTORES QUE MOTIVARON LA IMPLEMENTACION DE LOS IACV

No se tiene el registro objetivo de cuáles fueron las motivaciones que impulsaron al gobierno actual en adoptar la implementación de los IACV. Por los hechos acaecidos, se presume que fue una alternativa para simplemente captar más recursos para las arcas fiscales.

El estudio del Servicio de Rentas Internas, refiere nueve reformas tributarias realizadas en el período 2007-2012, y en la parte introductoria se indica que “... no se hace un abordaje profundo de los cambios bajo el prisma del cumplimiento del mandato constitucional, ni tampoco se realizan estimaciones cuantitativas de dichos cambios”. (SRI-CEFI, 2013: 291)

según la cual *existe* –en el sentido oncológico- la mejor elección a adoptar, y una mayor investigación revelará cuál es esta elección. Esto tiende a fomentar la neutralidad de valores”.

En todo caso hipotéticamente se pueden resumir que:

1. No responde a una programación que haya sido generada con alguna antelación, y se haya documentado y sustentado en un estudio o análisis concreto. Pues, no es suficiente encuadrar el IACV en la generalidad del marco constitucional y en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Dados los vacíos apreciados en su contexto de implementación, y como se explica más adelante al interpretar los principios tributarios, el IACV, termina ubicándose como una acción fiscal de corte recaudatoria, donde el objetivo extra fiscal invocado por el gobierno tiene menor relevancia.

2.3 DESFASES DEL IACV CON LA POLITICA AMBIENTAL

El objetivo del estudio en este capítulo, es demostrar las inconsistencias y asimetrías de la implementación del IACV, pero de ninguna manera se intenta o se pretende inducir a que se lo elimine.

No obstante las falencias que se podrán exponer, es imprescindible reconocerlo como un punto de inicio que hay que preservarlo en aras de la construcción de un régimen fiscal ambiental, que en el caso de Ecuador, es un serio desafío de cambio y transformación. Este desafío, necesariamente se inscribe en cambios más profundos, que afectan el modelo tradicional de desarrollo del país.⁵

En esta dirección de reflexión se puede sostener que el propio Gobierno actual, reconoce, desde una perspectiva integral, la necesidad de tratar y manejar los temas ambientales con un criterio más objetivo:

⁵ En el estudio se afirma que la mayoría de los países de la región se encuentran todavía en una etapa temprana de su curva de aprendizaje y desarrollo institucional en materia ambiental. Necesariamente deben enfrentar el desafío de evolucionar hacia la consolidación de plataformas jurídico-institucionales y administrativas que permitan superar las asimetrías de poder y de capacidad de negociación política entre la autoridad ambiental y el resto del aparato gubernamental.

“La institucionalidad ambiental en el Ecuador ha estado marcada por una fuerte carga de centralismo y relación vertical del Estado hacia la ciudadanía. Al no concebir que temas como salud, educación, ordenamiento territorial, energía, vialidad, gestión de riesgos, urbanismo o producción, podrían contener un eje ambiental, todas las instituciones el Estado central, de los gobiernos locales y el ámbito privado, han mantenido espacios desarticulados entre sí, que han venido tratando de manera apenas complementaria, o por cumplir con los requisitos de los aspectos ambientales en cada uno de sus espacios.” (SENPLADES, 2010: 112)

En la exposición de motivos y en los puntos del considerando de esta ley (ver Anexo 2), que forman parte de la base normativa se hacen referencias de las acciones de la política fiscal, resumen un marco de generalidades, ninguno de estos menciona la planificación o se refiere a los planes del Buen Vivir, que se han venido implementando.

2.3.1 ANÁLISIS DE LOS IACV Y EL DESFASE CON LA POLÍTICA AMBIENTAL

Encontrar una política ambiental como parte de un conjunto de políticas públicas, coherentemente adoptada desde una modulación de la planificación, no es posible desde los elementos que se han podido investigar y constatar como una realidad. No hay constancia documental que registre la adopción de los impuestos a la contaminación, como parte articulada dentro de un contexto de política ambiental.

En los planes nacionales del Buen Vivir 2009-20013 y 2013-2017, se hallan algunos elementos interesantes pero muy breves de nivel de diagnóstico y lógicamente, limitando el arco de objetivos metas y estrategias. El resultado es incipiente y poco perceptible. En estos planes no se trata el tema de la fiscalidad ambiental ni de los impuestos, como instrumentos a introducirse en el conjunto de acciones de políticas adoptadas desde el Estado.

Antes del año 2011, los impuestos ambientales no habían sido utilizados, ni discutidos siquiera, en el ámbito de la política ambiental o tributaria en Ecuador. Considero que dos fueron las principales causas de esta falta de debate dentro del país: (1) la escasa conciencia acerca de la degradación ambiental, tanto del sector productivo como de la mayoría de la ciudadanía; (2) la concepción de que siempre sería más barato –desde el punto de vista financiero– contaminar y, por lo tanto, mantener esquemas de regulación laxos (SRI-CEFE, 2013). Esta afirmación demuestra que existe un divorcio de los programas de gobierno, los planes y las políticas económicas

2.4ANALISIS DEL IACV Y LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

Se toma como premisa que la orientación de los principios se circunscribe o se inscribe al fundamento clásico de los tributos que significa basar los mismos en el enfoque económico.

El análisis se realiza revisando todo el contexto de promulgación de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

Si se revisa exhaustivamente la exposición de motivos, en ninguna parte refiere el haber realizado estudio alguno. Proponer la implementación de un tributo debe tener como fundamento una investigación sobre la viabilidad social, jurídica, económica, política y técnica.

2.4.1 ANÁLISIS DE LOS IACV DESDE LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

Es de suma importancia inferir sobre el alcance que tienen los principios tributarios:

“los principios son un tipo de norma jurídica que aunque generalmente constitucionalizada, en ocasiones puede tener plena vigencia aún sin constar del texto constitucional; a título personal, considero que un principio es fundamentalmente una norma elemental que busca proteger los derechos de ciertas partes, en esa medida en el campo tributario dos son las partes en disputa, por un lado el Estado y por el otro los contribuyentes...” (De la Guerra, 2010: 37). Los principios tributarios en mi criterio constituyen un referente de fundamentación y de atributos inherentes a los tributos, los límites para evitar la discrecionalidad, la manipulación y el ámbito anárquico en el que puede incurrir en el diseño para su implementación.

Los principios son guías que se deben seguir para el cumplimiento de un mandato (De La Guerra, 2010)

De los principios contenidos en el artículo 300 de la Constitución, dada la relevancia que tienen en relación con la temática ambiental, se analizan los de generalidad, progresividad. A estos se agregan los principios de la capacidad contributiva y de quien contamina paga. También se incluye la temática de la extrafiscalidad, lo cual que complementa el análisis de estos.

2.4.2 PRINCIPIO DE GENERALIDAD

El régimen tributario se rige por el principio de generalidad, es decir, la ley tributaria tiene carácter de general y abstracta, motivo por el cual no está direccionada a determinada persona o grupo de personas, todo ello sea concediéndoles beneficios, exenciones o imponiéndoles gravámenes.

En el caso del tributo ambiental este debe afectar a todos aquellos contribuyentes que involucre el hecho generador, es decir no se puede gravar solo a una parte de ellas sino el universo de quienes estarían configurados en el contexto de la imposición ambiental.

El sujeto pasivo, observado como potencial contaminador, de acuerdo la fundamentación de este principio, únicamente por razones suficientemente demostradas podría entrar en el campo de las exoneraciones, de no ser así contraría el alcance de este principio y tergiversa el mismo.

La concesión de exenciones que hace el IACV dadas las características de a quienes identifica, desnaturaliza, pues, el principio de generalidad, comprendido como parte del principio de igualdad, tal como lo caracteriza Uckmar (2002: 59) sostiene que: “la igualdad ante las cargas fiscales puede ser entendida en dos sentidos:

- A) en sentido jurídico, como paridad de posiciones, excluyendo los privilegios de clase, de raza y de religión, en manera que los contribuyentes se encuentren en iguales circunstancias y puestos ante un mismo régimen fiscal.
- B) en sentido económico es la obligación de contribuir a las cargas públicas en igual medida, entendido en términos de sacrificio y como se verá seguidamente en relación con la capacidad contributiva de cada uno.”

En el principio de generalidad, las exenciones del IACV no tienen motivos de orden social o económico para probablemente interpretarlo desde ese ángulo: en este caso paradójicamente los exonerados son los que mayor contaminación generan. No se da una circunstancia de orden social o económica que justifiquen las exenciones, excepto el caso de los vehículos eléctricos y los híbridos que por sus condiciones técnicas, no generan emisiones contaminantes.

Héctor Villegas (2005: 265) sostiene que todas aquellas medidas de exenciones son violatorias al principio de generalidad. “... todos deben contribuir, salvo aquellos que por no contar con un nivel económico mínimo quedan al margen de la imposición”.

Las capacidad del contribuyente en cuanto contaminador no se inscribe en el principio de generalidad dadas las características de los sujetos de la exención.

Este principio se cumple parcialmente ya que el campo de exoneraciones a los vehículos de transporte público y otros, éstas no se deberían haber formulado, dadas las características que reviste el hecho imponible. Claramente se inserta una grave distorsión favoreciendo al sector corporativo de los transportistas cuyo parque vehicular es el mayor contaminador de aire.

Este es uno de los principios más controversiales ya que el propósito del IACV es la reducción de la emisión de gases contaminantes que genera el uso de los vehículos de transporte terrestre, gases cuyos efectos son nocivos para la salud. Si el objetivo es reducir la contaminación, encontramos en el capítulo de las exenciones, precisamente todo lo contrario, pues los vehículos que se encuentran exonerados de este impuesto, en buena parte, son los que más contaminan el ambiente.

Revisemos estas exoneraciones:

Están exonerados del pago de este impuesto los siguientes vehículos motorizados de transporte terrestre:

1. Los vehículos de propiedad de las entidades del sector público, según la definición del artículo 225 de la Constitución de la República;
2. Los vehículos destinados al transporte público de pasajeros, que cuenten con el permiso para su operación, conforme lo determina la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;
3. Los vehículos de transporte escolar y taxis que cuenten con el permiso de operación comercial, conforme lo determina la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;
4. Los vehículos motorizados de transporte terrestre que estén directamente relacionados con la actividad productiva del contribuyente, conforme lo disponga el correspondiente Reglamento;
5. Las ambulancias y hospitales rodantes;
6. Los vehículos considerados como clásicos, conforme los requisitos y condiciones que se dispongan en el correspondiente Reglamento;
7. Los vehículos eléctricos; y,

8. Los vehículos destinados para el uso y traslado de personas con discapacidad.

Como se puede apreciar, sobre todo los vehículos considerados en los numerales 2 y 3 son los que inundan el ambiente con gases que expelen cada vez que arranca el motor.

Hay que agregar que implícitamente se otorga exoneración en la parte de la ley que establece los rangos de cilindraje como es el caso de los vehículos menores a 1500 cc.

2.4.3 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

La Constitución de la República del Ecuador, al disponer que deba priorizarse en el régimen tributario a los impuestos progresivos, establece que la fijación de los tributos se realizará tomando en consideración la capacidad contributiva, quien más ingresos posee debe aportar con una cuantía mayor que aquellos que se ubican en condiciones de menor capacidad.

Este principio proclama que conforme aumenta o mejora la capacidad económica de una persona, debe de aumentarse de manera gradual, los gravámenes que debe pagar dicha persona por concepto de tributos. (Mejía, 2012: 312) La posición de cuantía de riqueza del sujeto pasivo determina la mayor aportación o menor aportación tributaria que este debe cumplir. Las exclusiones o exoneraciones que se diseñen se enmarcaran en este contexto.

El objetivo es que el sujeto con mayor capacidad contributiva cargue con una cantidad superior de obligaciones tributarias y a través de este proceso administrar el gasto público e impulsa la acción redistributiva. Al principio de progresividad y su fundamento que es la capacidad contributiva es necesario abordarlo también desde la perspectiva de la posición ambiental del sujeto pasivo; ya no únicamente identifica las partes política, económica sino también un campo de la posición ambiental del sujeto en términos de capacidad de incidir en el impacto y a través de impuestos modificar esa posición ambiental.

Un concepto que toma vital interés al analizar el principio de progresividad es asociándolo con el principio de quien contamina paga, lo cual en mi criterio logra sintetizar el concepto clásico de progresividad con la problemática de la ecología de ahí se llega a concebir el “impuesto ecológico socialmente progresivo puede ser definido como aquel que satisface al mismo tiempo el principio de quien contamina paga con incertidumbre (QCPI) y de progresividad económica. Un impuesto ecológico socialmente progresivo permite conciliar algunos aspectos de la Economía Ecológica con criterios distributivos. Hasta hoy, no ha sido desarrollado un marco teórico y metodológico que considere ambos principios simultáneamente.” (Oliva y Serrano, 2010:10)

Sin embargo, los mismos autores proponen dos conceptos derivados de este enfoque y que tienen que ver con la progresividad ecológica débil y la progresividad ecológica fuerte.

Un impuesto destinado a corregir una externalidad ambiental del consumo de un bien o servicio satisface la **Progresividad Ecológica Débil** si y solo si la curva de concentración del pago del impuesto **T** es menor que la curva de Lorenz de la contaminación, para todos los percentiles de la población; de forma equivalente, si el impuesto cumple con $IQCPI < 0$, siempre que las curvas de Lorenz y de concentración no se crucen en ningún percentil **p** de la población.

El concepto de **progresividad ecológica fuerte** identifica las condiciones para que un instrumento de política pública ambiental sea capaz de imbricar sus objetivos ambientales de reducción de la contaminación con los objetivos de progresividad social que procuran los sistemas tributarios modernos.

Con este instrumental metodológico de Serrano y Oliva (2011: 4-12) de conceptos y teoremas basados en formulaciones empíricas, en el estudio **Paola Gutierrez, 2013**, “*Propuesta de Diseño y Evaluación de un Sistema de Impuestos Ecológicos Socialmente Progresivos*”, el análisis aborda en el contexto real de los IACV implementados y llega a las conclusiones con respecto de la progresividad ecológica débil: “Se observa que los individuos ubicados en los percentiles más altos de contaminación acumulan un impuesto menor a lo que proporcionalmente les

corresponde, en cambio, individuos con menor acumulación de emisiones deben afrontar un impuesto mayor al porcentaje de contaminación.” y concluye que “la propuesta de impuesto ambiental sobre emisiones de automotores **no cumple** con el criterio de “progresividad ecológica”, tampoco cumple con el criterio de “quien contamina paga” ya que la curva de concentración del impuesto no coincide con la curva de Lorenz⁶ de las emisiones”.

En cuanto la progresividad ecológica fuerte concluye que “el impuesto es regresivo en el sentido económico, gráficamente se muestra “una curva de concentración del impuesto sobre la curva de Lorenz del avalúo, esta ubicación de las curvas indica que el pago del impuesto es proporcionalmente más alto para individuos con menores ingresos, en cambio, aquella proporción de individuos de mayores ingresos concentra un pago de impuesto menor al que le corresponde.” (Ver Anexo 3).

Al carecer de una formulación gradual del IACV, ni haberse formulado temporalidad en cuanto determinar un período de vigencia para evaluar la efectividad en relación al impacto en términos de reducción de la contaminación del aire.

2.4.4 PRINCIPIO DE LA SUFICIENCIA RECAUDATORIA

Este principio al estar constitucionalizado otorga a los tributos en general su condición neta para aportar al erario público y de esa forma canalizar los recursos suficientes al presupuesto del Estado para el cumplimiento y atención con las diversas necesidades que este tiene. Eddy De La Guerra en su estudio “El Régimen Tributario Ecuatoriano” (2010:51) sostiene que “la suficiencia recaudatoria como principio debe cumplir con dos requisitos; el primero, recaudar suficientes recursos al menor costo, hecho que a su vez permiten cumplir con el segundo requisito; que consiste en dar cabal cumplimiento a la finalidad extra-fiscal del régimen impositivo; es decir, administrar diligentemente y con pericia lo recaudado; labor por la cual el Estado es responsable a través de las diversas entidades estatales de administración;

⁶ La Curva de Lorenz es una herramienta que mide la desigualdad del ingreso puesto que provee información completa sobre la distribución del ingreso expresado como proporción de su media.

todo lo cual es posible de verificar en la medida en que otros principios se cumplan simultáneamente.”

En cuanto el dimensionamiento que alcanzan los IACV en el contexto de cumplimiento de este principio, hay que examinarlo en el campo de la carga tributaria que registran la implementación de nuevos tributos o de reformas a los existentes, con la variante que este se reviste de un objetivo de cambio conductual hacia el medio ambiente, no obstante si ubicamos el concepto suficiencia recaudatoria en cuanto uso específico de esos recursos no se conoce que los mismos sean utilizados para financiar actividades relacionadas con la calidad del aire. Aquello se puede constatar en el Plan Nacional de Calidad del Aire en su texto íntegro no se hace referencia de este recurso como fuente para impulsar los proyectos que este contempla.

La exposición del alcance de la suficiencia recaudatoria se corrobora en el sentido de que “la simple suficiencia recaudatoria como meta no basta para garantizar el cumplimiento del principio, la otra cara de la moneda está representada en la figura de las necesidades satisfechas, de tal forma que para garantizar el cumplimiento del principio se requiere además de una administración eficiente del producto recaudado.” (De La Guerra, 2010: 47)

2.4.5 PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA

El origen del principio *quien contamina paga* se lo sitúa en el ámbito de las ciencias económicas y se sintetiza en la búsqueda de trasladar las externalidades negativas, que soportan las colectividades en su conjunto a los agentes potenciales de la contaminación; de ahí se induce que para propiciar una gestión sostenible y económicamente eficiente se requiere internalizar los costos de prevención y de control de la contaminación (García, 2001:1-5).

Las acciones que en derecho instrumente el Estado, dirigidas al potencial contaminador, para así poder garantizar un medio ambiente aceptable, fundamentan el principio de quien contamina paga.

Si bien el principio quien *contamina paga* no tiene un estatus jurídico, Tania García (2001:11) propone que: “1. Puede ser un objetivo a alcanzar que inspira el Derecho Ambiental. 2. Puede ser usado como una regla de referencia para que las Instituciones internacionales (...) utilicen al crear normas jurídicas ambientales. 3. Por último, y más problemático es afirmar que se trata de un principio autónomo. Si jugara este papel o no va a depender mucho de la disposición de los agentes interesados de cristalizar el principio en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales”.

En el contexto de los impuestos ecológicos la expresión *quien contamina paga* referida en innumerables estudios, se ha configurado como un principio y se hace de obligada referencia para el examen de los IACV. Cuando se prescinde de este principio en el diseño de un impuesto ecológico, entonces pierde el objetivo ambiental para el cual se lo crea. El sentido literal de la frase obviamente puede conllevar a un nivel básico de interpretación en la aplicación de lo IACV. Un simple razonamiento de esta frase *quien contamina paga* al revisar las exenciones que establece el IACV, se expone la conclusión de que quien contamina no paga.

Desde la dimensión preventiva del principio contaminador pagador es apropiada para analizar el IACV desde esa perspectiva ya que el objetivo es afectar al sujeto contaminador por las emisiones que provocan los vehículos. En el ámbito de pretender disuadir se propone incentivar conductas para evitar generar daños ambientales y reducir las conductas antiecológicas.

El enfoque de este principio se direcciona en el sentido de conocer los niveles de contaminación y efectos negativos que provocan las emisiones contaminantes en la salud de las personas y, si los valores establecidos que pagan a través del IACV de alguna manera reflejan un efecto positivo. La conclusión es que no porque el hecho de no afectar al kilometraje recorrido por el vehículo y tener como factor preponderante el cilindraje se distorsiona el factor de la emisión. A lo anterior hay que agregar que el incremento del parque automotor en los rangos de cilindraje que tienen mayor carga tributaria: su tendencia es constante.

Si reparamos en el contexto de la internalización de costos de las externalidades negativas, no se dispone de data para dimensionar si los parámetros del costo por contaminar compensan el daño ambiental que provocan las emisiones en la salud de los ciudadanos. En esta línea de análisis este principio tiene sus propios límites: “Bajo la óptica de la solidaridad, justificada entre otras razones por las realidades fácticas de contaminación, dicho principio no implica que el contaminador deba responder por todos los daños derivados de la contaminación, sino exclusivamente hasta un nivel máximo de responsabilidad fijado administrativa o legalmente, lo cual implica de suyo la existencia de un nivel de contaminación permitido, del cual no puede hacerse responsable al contaminador.” (Rozo, 2003: 24)

Es lógico sostener que los IACV incluyen este principio, pues, su instrumentación tiene como fundamento el principio de *quien contamina paga*. El aspecto contradictorio y sensible se expresa en el campo de las exenciones, un grupo importante de beneficiarios de este campo tributario no justifica tal condición ya que no reviste los atributos socioeconómicos que sustente la exoneración.

2.4.6 PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y LA EXTRAFISCALIDAD DEL IACV

En cuanto a la definición de extrafiscalidad tributaria conviene citar: “Dejando atrás la noción genérica de gravamen, los tributos con fines extrafiscales pueden definirse como aquellos gravámenes que, sin despojarse del objetivo recaudatorio, no tienen como finalidad esencial la de obtener recursos sino la de alentar o desalentar determinadas conductas que benefician a toda la sociedad, sin importar cuál sea la asignación presupuestaria de los fondos obtenidos”. (Salassa, 2013: 6)

Respecto a la capacidad contributiva de los impuestos conviene citar a Héctor Villegas (2005:263) quien caracteriza la capacidad contributiva en cuatro implicancias “: a) “Requiere que todos los titulares de medios aptos para hacer frente al tributo contribuyan, salvo aquellos que por no contar con un nivel económico mínimo quedan al margen de la imposición. b) el sistema tributario debe estructurarse de tal manera que quienes tengan mayor capacidad económica tengan

una participación más alta en las rentas tributarias del estado. c) no pueden seleccionarse como hechos imposables, circunstancias o situaciones que no sean abstractamente idóneas para reflejar capacidad contributiva. d) en ningún caso el tributo o conjunto de tributos que recaiga sobre un contribuyente puede exceder la razonable capacidad contributiva de las personas, ya que de lo contrario se atenta contra la propiedad, confiscándola ilegalmente”.

Si el principio de capacidad contributiva se asume como pro contribuyente, tal condición tiene el límite de no sobrepasar la carga tributaria, desde esa perspectiva el IACV sería manejable para el sujeto pasivo.

Si se hubiere configurado el avalúo del vehículo como parte del cálculo de la base imponible, probablemente se establecía una relación directa con el principio de capacidad contributiva, y, si se incluía en el cálculo como elemento complementario el kilometraje recorrido, el principio de extrafiscalidad tendría una correlación técnica más sólida.

Cuando el sentido y objetivo de un impuesto supera la parte fiscal recaudatoria y como es el caso de un impuesto ambiental entonces se conduce en terma de extrafiscalidad ya que su implementación se direcciona a mitigar el impacto que genera el sujeto pasivo en el momento que usa su vehículo. El direccionamiento ambiental coloca al tributo en un aposición de extrafiscalidad y menos recaudatoria. En esta dirección de análisis, Rozo (2013:6) sostiene:

“En el más amplio contexto de las finalidades extrafiscales, los ordenamientos constitucionales imponen al Estado la tarea de protección y promoción de determinadas actividades que se dirigen al ordenamiento social, económico e incluso político de la colectividad. En aras de la concreción de las finalidades que superan las metas puramente financieras, los tributos extrafiscales se configuran para el estímulo o desestímulo de específicas conductas que representan el interés estatal.

Dentro de la multiplicidad de posibles finalidades *extrafiscales* que el Estado pretende obtener, además de la primaria fase recaudatoria de los instrumentos

puramente fiscales, los ordenamientos constitucionales modernos reconocen en la protección del medio ambiente una política digna de intervención estatal, que se constituye en la más representativa de los tributos extrafiscales”.

El IACV se inscribe en el contexto de la normatividad extrafiscal, la misma que busca motivar conductas en pro de un ambiente sano, por tanto se enmarca en bienestar de la colectividad. En ese ámbito interviene el Estado asumiendo la protección del interés común, a través de los impuestos desestimular comportamientos anti ecológicos. (Rozo, 2003:6).

La finalidad recaudatoria que puede alcanzar no contradice su contenido extrafiscal no obstante, se entiende que debe primar el sentido de corrección de conductas contaminantes, lo cual debe ser verificable para convalidar la extrafiscalidad del impuesto; entonces la parte financiera recaudatoria pasa a ser marginal.

2.5 LOS DESFASES POLÍTICA AMBIENTAL: IMPUESTOS / CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Puede darse una constitución progresista ecológica pero la incipiente política ambiental no la convalida porque en el caso de los IACV, estos están en el ámbito recaudatorio exclusivamente.

No existe una política ambiental, entendida esta como un componente sistematizado, transversal, en el contexto de un conjunto de acciones direccionadas a procurar niveles de sustentabilidad; de acuerdo con el análisis de esta investigación es posible sostener que en el país se está atravesando una etapa inicial en cuanto la construcción de una política ambiental, la cual tiene evitar la injerencia de los poderes fácticos, y actuar con responsabilidad.

Existen varios campos donde se localizan los desfases, sin embargo hay que indicar que tienen su explicación en el modelo económico adoptado, el mismo que mantiene la matriz de relaciones capitalistas pero con fuerte atención en lo social. Los campos son:

- La política ambiental del Ecuador se refleja en el PNBV sin embargo el de la de los impuestos nunca se incorporó como parte de la agenda de este instrumento. El resultado es incipiente: solo registramos estas iniciativas esporádicas de los IACV y a las botellas de plástico.
- El IACV, dadas las características del parque automotor, concentrado en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, no es congruente con el enfoque de la Constitución a hacia los GADS y, se omitió al no incorporarlo el conjunto de tributos contenidos en el COOTAD.
- Los resultados en esta primera etapa determinan su esencia estrictamente recaudatoria sin registros de cambios de los de contaminadores, y sosteniendo aún a esa aberración conceptual de la exoneración.
- Es contraproducente el IACV con el principio de progresividad económica que promulga la Constitución en el artículo 300, pues, al tomar el cilindraje como base imponible y no el avalúo de los vehículos, su aplicación se focaliza el parque de vehículos cuyo cilindraje está en los rangos de 1501 a 3000 que es en el que mayor número de autos se registran. (Gutiérrez, 2013: 101)

Estos tres elementos Constitución de la República, política ambiental e impuestos ambientales tienen que en el corto, mediano y largo plazo tiene una agenda a seguir que es cambiar la conducta de los contaminadores al margen de objetivos recaudatorios.

2.5 LOS ELEMENTOS QUE DEFINIRÍAN LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL

Martínez Alier (2000:81) asume que “la política ambiental se plantea, en muchos casos, como un forma de conseguir mayor equidad intergeneracional. Toda discusión de política ambiental ha de tener muy en cuenta también el impacto distributivo intrageneracional de los diferentes instrumentos de intervención.”

Este campo expositivo de la política ambiental adquiere mayor diferenciación de la política ambiental formal cuando el autor, en algunos pasajes de su texto, infiere que en relación con el efecto redistributivo, la contraparte del ingreso como producto de la aplicación del impuesto ecológico, en el lado del gasto, debería ser específica para fortalecer el sentido de lograr un cambio de conducta en el agente contaminante financiando proyectos complementarios tendientes a reducir más los impactos. En el caso del IACV, no se identifica que esa recaudación se dirija en proyectos concretos de mitigación del factor contaminante.

Al no existir una política ambiental como tal, y el haber adoptado los impuestos verdes como denomina SRI, estos impuestos caen en una perspectiva meramente fiscalista, puesto que no se realizaron los análisis respectivos y se decantó en una generalización y vaguedades. Este propósito tributario ambiental, quedó vaciado de contenido, afectando gravemente otras perspectivas de implementación de tributos en otros campos.

2.7 EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL IACV

Un método de evaluación se sustenta en los objetivos y metas propuestos, los mismos que se trazan en el ámbito cuantitativo (cantidades recaudadas estimadas) lo cual si dispone la administración, el Servicio de Rentas Internas, y en el ámbito cualitativo (porcentajes de reducción de emisiones) sin parámetros y análisis de medición.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 no se aborda evaluación alguna, menos aún de los IACV en particular. Lo mismo sucede al constatar en el Plan Nacional de Calidad del Aire, no se hace referencia alguna a la adopción de los impuestos a la contaminación vehicular.

En el texto de estudio del SRI, no se encuentra niveles de prospectiva de evaluación, probablemente por el corto tiempo que dista entre la implementación y un año de ejecución.

De los tres documentos citados, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Plan Nacional de Calidad del Aire, y el estudio del SRI, se concluye que no hay una evaluación del proceso de aplicación de este impuesto; lo cual impide lograr un

diagnóstico sistemático de los efectos positivos o negativos alcanzados, lo que demuestra además, que no se ha prestado la debida atención a la incidencia del impuesto en la parte ambiental, dejando dudas de su impacto en el comportamiento de los sujetos pasivos.

El análisis de los principios tributarios deja entrever que existe relativa inconsistencia con la doctrina que sustenta al principio de progresividad, el principio de capacidad contributiva y de suficiencia recaudatoria. El factor que explicaría esta situación se sitúa en la definición del hecho generador y las exenciones.

CAPITULO III

3 PROPUESTA ALTERNATIVA A LOS IACV

3.1 PROPUESTA ALTERNATIVA

En este capítulo se busca trazar en líneas generales, acerca de cómo configurar un ámbito ideal para canalizar una opción de implementar los impuestos ambientales, tomando como elemento clave, la identificación real del hecho imponible, su identificación social, técnico y jurídica que no conlleve a cometer errores.

Sin embargo, no se descuide que en el telón de fondo de esta intención siempre deberíamos preguntarnos ¿por qué no se lo hizo de la forma en que sugiere este estudio, si esta tuviera fuerte consistencia en sus argumentos; acaso en un Gobierno, no solo el actual, sino todos lo que le antecedieron, no tuvieron equipos especializados, nacionales y extranjeros, para formular una propuesta sistemática de política fiscal ambiental y no esta simple acción tomada con los IACV?

La respuesta es sencilla: el Estado ecuatoriano sigue siendo manipulado por los grupos retrasados que controlan el poder, acostumbrados a precautelar sus intereses particulares, en menoscabo de los intereses de sentido social nacional. Estos grupos, sin la más mínima responsabilidad social de la situación ambiental presente y futura de la crisis ambiental, han debilitado la responsabilidad del estado en esta problemática.

Confirmando lo aseverado, cuando podemos constatar toda la retórica que se vierte en el discurso oficial de ecologismo, de inclusive hablar de la revolución ecológica, contrastando en los hechos con acciones en dirección contraria. Se requiere entonces transparentar a que intereses se atiende.

3.1.1 ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE IMPUESTOS AMBIENTALES A LA CONTAMINACIÓN

A partir de los aspectos centrales del estudio el objetivo de este capítulo es determinar si los impuestos ambientales son necesarios, y en que marco de acciones comprende su formulación.

Para abordar este capítulo, se considera que el enfoque del tema tributario ambiental es integral, no es adecuado tratarlo desde una perspectiva específicamente jurídica ni solamente económica. Tomo como base la premisa de que:

“El conocimiento interdisciplinario se da cuando un mismo objeto de estudio requiere ser visto a partir de diversas perspectivas, que para el caso que nos ocupa son la medioambiental, la económica, la jurídica y la administrativa. (...) *La interdisciplinariedad* (...), la interdisciplina se justifica epistemológicamente, ya que no se trata de la totalidad teórica de la ciencia, sino de la aplicación a un mismo objeto empírico de elementos de diversas disciplinas.” (Palos, 2011:1)

Ha sido una constante la falta de una concepción integral de la adopción e implementación de los impuestos, como se ha podido demostrar en los distintos capítulos de estudio. Los IACV son una añadidura sin mayor relevancia para subsanar una realidad muy compleja: “Hace falta, por consecuencia, la inserción sólida en el ámbito del diseño institucional, de políticas públicas transversales en materia tributaria-ambiental, de expertos tributaristas y ambientalistas, con una visión clara en cuanto a su implantación.” (Palos Sosa, 2011: 13)

Como parte preliminar de este capítulo se propone el tratar sobre el diseño de los impuestos ambientales.

Hay tres grupos de medidas que pueden contribuir para su aceptación: el objetivo del impuesto tiene que establecerse con claridad desde el principio; la participación activa de las partes interesadas, resulta crucial; y por último, las reformas fiscales ambientales deben llevarse a cabo progresivamente.

En el fondo no es únicamente un tema de diseño específicamente técnico jurídico sino de incorporar los aspectos sociales que caracterizan los IACV. Aquello significa identificar si efectivamente tiene un impacto en la mejora de la salud de los ciudadanos.

Parecería que nos remitimos a un mero procedimiento técnico o se trata de un proceso mucho más complejo. De acuerdo con Acquatella (2001), el buen desempeño de los instrumentos de política ambiental depende en gran medida de la solidez institucional y normativa que la respalda, en lo referente a coordinación de políticas, información, credibilidad y coherencia.

En principio hago referencia al autor Yacolca Estares, 2009: 34) quien distingue cinco criterios de imposición:

- “Han de recaer sobre actividades contaminantes (atmósfera, agua, residuo, etc). Identificando a los sujetos pasivos que soportarán el pago del tributo ambiental.
- No deberán utilizarse regímenes de estimación objetiva (presunciones), sino reales, que guarden relación con el método económico que permiten determinar la existencia del hecho económico producido y afectador del ambiente.
- Utilizar incentivos positivos en tributos tradicionales. Por ejemplo: considerar como gastos deducibles en el impuesto a la renta, la adquisición de bienes o servicios que impliquen la utilización de tecnologías limpias, o establecer una armonización acelerada, entre otros beneficios que impliquen la protección ambiental.
- Participación e información a los agentes económicos en la primera etapa de incorporación de tributos ambientales. A fin de evitar conflictos y una contaminación insostenible del medio ambiente.

- Identificar los elementos del tributo a crear, a efectos de cumplir con los principios ambientales, como el principio contaminador pagador, y tributarios como los de legalidad, reserva de ley, igualdad entre otros.”

Sobre el primer punto que precisa la **focalización del tributo** en la actividad contaminante, ésta antecede un nivel de diagnóstico, de un estudio del caso, el mismo que se ha de formular desde una perspectiva económica, política y social. Desde el crecimiento poblacional, sectorial del transporte, el proceso de urbanización, las características geográficas y topográficas de la ciudad. Es decir una serie de factores que giran alrededor de la contaminación del aire en una ciudad.

En el segundo criterio, indica la **utilización de un método económico** que incorpore evidencia empírica y busque una aproximación de estimación más objetivo, lo que evitaría la determinación de parámetros de costo impositivo con graves inconsistencias, sin ningún respaldo técnico.

El ámbito de **formular incentivos**, tal como plantea el tercer criterio, es parte de los resultados del estudio que se sugiere, de una investigación que considerando las características del comportamiento de los sujetos pasivos del sistema tributario, indique la viabilidad de proponer un campo de incentivos, que como demuestra la experiencia, motiva positivamente al contribuyente.

Los criterios cuarto y quinto expuestos, se ubican en ámbito metodológico del análisis o diagnóstico. Los tributos ambientales no pueden implementarse sin la participación de los agentes económicos, que provocan la contaminación sino también de aquellos que receptan ésta y son afectados en su salud, no solo en la fase de socialización si no en los procesos de examen propositivo que se realiza de los casos específicos.

A los puntos anotados es importante agregar la necesidad de incorporar una alternativa, que se ve más objetiva con la realidad y que se sintetiza en la ecuación:

Cantidad total	=	Cantidad de	x	Promedio de millas	x	Emisiones
de emisiones		vehículos		recorridas		por milla

En la propuesta de esta ecuación (tómese como un referente instrumental) se induce el denominado principio “equimarginal” que el autor Barry Field (1997) plantea como “si alguien tiene determinada cantidad de recursos, y desea maximizar la cantidad total producida, debe distribuir la producción total entre las fuentes, de tal manera que iguale los costos marginales. Este principio será muy valioso cuando se emprenda el problema de mantener las máximas reducciones de emisiones a partir de determinadas cantidades de recursos” (Field, 1997: 69-71)

Los criterios anotados no dejan de lado a aquellos componentes típicos como son la base imponible, quienes soportaran la carga impositiva, la cuantía del impuesto y de su administración.

3.2 PROPUESTA ALTERNATIVA DE MODIFICACION DEL CÁLCULO DEL IACV

En el marco vigente de la legislación del IACV considero que es posible hacer una reformulación en su contenido con el fin de configurar la conceptualización ambiental del hecho imponible de este impuesto; esto es, teniendo como parámetro referente el kilometraje recorrido. En los cuadros que se exponen a continuación se explica la propuesta:

Como parte de esta propuesta se sugiere la eliminación de las exenciones dada la particularidad de hecho generador. Explico entonces los aspectos de la propuesta de modificación del cálculo:

El cuadro 1 resume el cálculo de los IACV para vehículos con los respectivos cilindrajes aplicando los valores que establece la ley para **t** y **FA** para vehículos con un tiempo de uso entre 5 y 10 años.

En el cuadro 2 se toma como base mínima el cilindraje desde los 1000 c.c con un factor de ajuste del 10% y la constante de 1,25 para el caso de vehículos que anualmente registren un promedio de kilómetros recorridos menor a 10.000 km. ya que el promedio de referencia en el país es de 15.000 km. La fórmula de cálculo propuesta toma en consideración el kilometraje recorrido y las emisiones contaminantes que aquello genera. La suma total del IACV del ejemplo es menor al resultado del total en el cálculo del cuadro 1. Este resultado convalidaría el objetivo no recaudatorio de este impuesto.

En el Cuadro 3 se agrega un elemento que comprende un beneficio de carácter tributario para vehículos por sobre los 4.000 c.c. que certifique renovación de dispositivos de regulación de emisiones de los gases. Lógicamente el total recaudado es una cantidad aún menor a los resultados del cuadro 1 y 2; pero, se está incidiendo en el hecho generador que es la contaminación.

$$\text{IACV} = ((b-1500)*t)*(1+FA)$$

b= base imponible

t= valor de imposición específica

FA= factor de ajuste

SUPUESTOS

Tramo de antigüedad de vehículos : 5 y 10 años FA 5%

Cuadro 1

B		t		FA	IACV
1800	1500	0,08	1	0,05	25,20
2400	1500	0,09	1	0,05	85,05
2500	1500	0,09	1	0,05	94,50
4000	1500	0,24	1	0,05	630,00
4500	1500	0,35	1	0,05	1.102,50
30000	1500	0,35	1	0,05	10.473,75

12.411,00

Parámetros

Tramo cilindraje mínimo 1000 c.c.

Promedio menor a 10 Km recorrido anualmente

FA Constante

FA 10% 1,25%

$$\text{IACV} = (((b-1500)*t)*(1+FA))/1,25$$

Cuadro2

B	t	FA	IACV
1500	1000	0,04	17,60
1800	1000	0,08	56,32
2400	1000	0,09	110,88
2500	1000	0,09	118,80
4000	1000	0,24	633,60
4500	1000	0,35	1.078,00
30000	1000	0,35	8.932,00
			10.947,20

Si hay registro de renovación de dispositivos para mejorar emisiones en vehículos con cilindraje mayor a 4000

c.c.

B	t	FA	KM	IACV
1500	1000	0,04	1,25	17,60
1800	1000	0,08	1,25	56,32
2400	1000	0,09	1,25	110,88
2500	1000	0,09	1,25	118,80
4000	1000	0,24	1,75	452,57
4500	1000	0,35	1,75	770,00
30000	1000	0,35	1,75	6.380,00
				7.906,17

Conclusión:

1. El parámetro de 1000 cc. amplía la base e incorpora vehículos que generan contaminación
2. El factor aritmético del kilometraje, sujeto a verificación, induce a convalidar la caracterización del hecho imponible: se pretende afectar las emisiones por kilometraje recorrido y no únicamente por el cilindraje.

Al análisis realizado, consideré importante revisar desde el ángulo de análisis del proceso global del IACV, y, ahí cabe interpretar otras variables que probablemente requieren de un mayor esfuerzo de quienes tienen la responsabilidad de crearlos, desarrollarlos e implementarlos.

“En materia de gestión fiscal-ambiental resulta indispensable una amplia capacidad de gestión social, entendida ésta como los acuerdos colectivos necesarios para llevar a cabo políticas que tiendan a lograr un desarrollo sostenible. No basta con disponer de leyes y marcos regulatorios, sino que es preciso contar con una organización confiable y la participación activa además de efectiva de la sociedad. La democratización de los procesos de decisión, particularmente mediante la adopción de métodos de gestión para lograr metas de desarrollo sostenible con participación social, es básica para poder atender y llegar a negociar las necesidades de los sectores formales e informales que integran la población de la gran mayoría de los países de Latinoamérica.” (Palos Sosa, 2011: 23-24:23-24)

Existe un estudio realizado por la Fundación Natura en el cual se determinó el costo que indirectamente tiene que absorber el Estado por no tomar acciones para controlar la contaminación, este costo representa aproximadamente \$ 57.000.000; esta situación se observó con un parque automotor de 250.000 vehículos en la ciudad de Quito⁷. Si actualmente el parque automotor registra 414.788 vehículos y aquello infiere un impacto económico significativo.

⁷ Estudio “Incremento de Enfermedades Respiratorias en Escolares de Quito por Contaminación Atmosférica de Origen Vehicular”. Fundación Natura- Municipio Metropolitano de Quito

Si contemporizamos la situación descrita a la realidad actual, el crecimiento del parque automotor versus recaudación registrada por el SRI por concepto de IACV (95.770.183 en el 2012 y 114.809.214 en el 2013), probablemente, considerando otras variables como el crecimiento poblacional o la extensión de la superficie urbana, estamos en un ámbito desproporcionado de cifras que nos demuestran lo irrisorio de la recaudación para el manejo del impacto contaminante que provocan los 400.000 vehículos que se movilizan diariamente en la ciudad.

Del análisis de regresión que se expone en el Anexo 4, realizado entre el crecimiento del parque automotor y las enfermedades provocadas por la contaminación del aire, se desprende una correlación significativa de 0.99, lo que nos dice que el incremento de las enfermedades respiratorias provocadas por la contaminación se correlaciona con el incremento del parque vehicular. En este sentido, la implementación de lo IACV tiene un argumento relativamente válido cuando se diseñó el cilindraje del vehículo como hecho generador del impuesto.

3.3 FOCALIZACIÓN DEL IMPUESTO

Dadas las características heterogéneas de las distintas ciudades del país en cuanto al tamaño del parque automotor de cada una de estas y, a su vez, los diversos problemas de tráfico y movilidad vehicular, el carácter nacional de los IACV es contraproducente y señala que estos impuestos ambientales gravan a propietarios de vehículos en cuyas localidades el impacto de las emisiones es mínimo. Para determinar aquello se requiere precisamente, ubicarlo en su contexto de gobernanza local previo los estudios realizados.

Es imprescindible la revisión inmediata de la exoneración de los IACV, y suplirlos con correctivos regulatorios, enfocados en la calidad de los combustibles, los accesorios de los vehículos que filtran las emisiones nocivas.

3.4 PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIA AMBIENTAL DEL IACV

La pretensión de formular un modelo de gestión tributaria se orienta en el sentido de establecer puntos de referencia para formular los mismos, ya que es indispensable, analizar la realidad de cada localidad, pues, el argumento de este estudio, como se anotó antes, es que estos impuestos tienen que procesarse en cada una de las regiones y ciudades. La Administración debería tener competencias locales, enmarcados en los objetivos constitucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, esto conlleva al campo tarifario de los tributos.

Existen también factores que favorecen y alientan la implantación de tributos ambientales, Palos Sosa, 2011, y promueven su armonización como medio para lograr la tan anhelada sustentabilidad. Estos factores son: a) el costo efectividad; b) el ajuste automático; c) la internalización de externalidades; d) la generación de beneficios ambientales y económicos, y e) la integración del aspecto ambiental en las políticas sectoriales.

La sugerencia de un modelo alternativo se enfoca en los siguientes ejes:

- Realización de un estudio de emisiones contaminantes de los vehículos de transporte terrestre.
- La base imponible es el kilometraje recorrido
- Competencias locales para la administración de los impuestos ambientales.
- No estipular exenciones de ninguna naturaleza
- Direccionamiento de la recaudación hacia acciones de mitigación de impactos.
- Evaluación periódica de la implementación.

3.4.1 ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

En este campo se deberá demostrar con evidencia empírica el efecto o impacto positivo económico y social de implementar este tipo de impuestos, sus beneficios sobre todo en la salud de los ciudadanos. Aquello indica que se deberá disponer o crear la data de las enfermedades provocadas por este tipo de contaminación, complementado con la data del impacto en los costos que se le cargan al Estado.

Parecería que existe una desproporción muy marcada en la relación impuestos ambientales recaudados versus costos incurridos por el estado o gobierno local incurridos en salud.⁸

3.4.2 PROSPECTIVA DE LOS IMPUESTOS

Primero, reconocer que ya está puesto en el quehacer del régimen tributario. Puede ser el inicio de lo que significa pensar en una política fiscal ambiental y por tanto insertar esta necesidad imperativa de las acciones que deben cuidar los Estados. Para esto es sumamente definitivo incorporarlo y transversalizarlo en los planes de desarrollo que elaboran los diferentes gobiernos.

El paso de esta fase primaria en la que se ubican los IACV, de un análisis 'más profundo' del sentido y contenido para su implementación; pero además, validar en la realidad, evitando la injerencia de los intereses corporativos. Es indispensable reformular la caracterización del hecho imponible de la emisión de contaminantes como un hecho que ocurre en el uso de ese vehículo y no en el cilindraje del vehículo.

⁸ El estudio de Fundación Natura *“Incremento de Enfermedades Respiratorias en Escolares de Quito por Contaminación Atmosférica de Origen Vehicular”*.

3.4.3 TEMPORALIDAD Y VIGENCIA

Los estudios relacionados con la implementación de este tipo de impuestos aconsejan estimar la temporalidad, esto es, una vez implementados y evaluados en su ejecución, de analizar lo conveniente que es para mantenerlo, replantearlo o suprimirlo, a partir de la premisa que es un impuesto regulador y no recaudatorio.

El objetivo que plantea la ley en el considerando es “ (...) la finalidad de que mediante la aplicación de tributos se pueda lograr una conducta ecológica y concientización de los ecuatorianos y ecuatorianas frente a la problemática actual que atraviesa el país en relación a la contaminación ambiental”.⁹

De la etapa posterior a la implementación del IACV no refiere un estudio que registre un cambio en el impacto de los contaminadores. Los reportes, desde luego, poco especializados dan cuenta de un agravamiento de la contaminación en las grandes urbes del Ecuador.

El derrotero de los IACV, de acuerdo con los aspectos expuestos a lo largo de la investigación, indica que se deben reformularlos y acompañarlos con un conjunto de acciones regulatorias para su mejor efectividad, ejemplo: la exoneración para vehículos que demuestren la incorporación de dispositivos en el motor que procesan los gases contaminantes que emiten los vehículos como son los catalizadores. Medidas como determinar parámetros rigurosos de los contenidos de sustancias contaminantes en los combustibles como la gasolina y el diésel, en índices técnicos normalizados y sus niveles mínimos de aceptación.

⁹ Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado. Registro Oficial No 583. 24 de noviembre de 2011

CONCLUSIONES

- Del análisis de los principios tributarios a los IACV se evidencian inconsistencias con el contexto normativo constitucional. El campo de las exenciones desnaturalizan los principios de generalidad, de progresividad y de capacidad contributiva. El principio de generalidad porque no se exponen los motivos de carácter económico y social que justifique las exenciones contenidas en la ley; el principio de progresividad analizado desde la óptica ecológica la evaluación demuestra regresividad ya que los sujetos pasivos ubicados en niveles más altos de contaminación acumulan un impuesto menor a lo que proporcionalmente les corresponde; y, en el principio de capacidad contributiva se determina que un segmento de los sujetos pasivos que si tiene capacidad contributiva se les exime de la obligación de pagar el IACV.
- En el contexto de análisis para la implementación del IACV, se observa que no se analizaron variables como la calidad de los combustibles, el avalúo de los vehículos, los aspectos geográficos, el crecimiento del parque automotor, los índices de enfermedades provocados por la contaminación del aire.
- No hay constancia documental que registre la adopción de los impuestos a la contaminación, como parte articulada dentro de un contexto de política ambiental. En los contenidos específicos del Plan Nacional de Buen Vivir no se refiere el ámbito fiscal tributario ambiental y en el Plan Nacional de Calidad del Aire en el capítulo de los proyectos no se incluye la temática ambiental.
- La problemática ambiental en el Ecuador no es materia de política de Estado: el discurso ecologista del gobierno no convalida con las acciones adoptadas tomando como referencia la promulgación de la promulgación de la Constitución en el 2008. El cuidado de la calidad del aire se halla en un estado incipiente en cuanto haber tomado acciones más sistemáticas, como es el caso de los impuestos.

- Los IACV, se implementan como una acción de política fiscal que termina siendo recaudatoria, no incentivadora que provoque algún cambio en la contaminación ambiental, es una acción aislada de un contexto más creíble y sostenido de políticas públicas. La recaudación que registra en los tres años de implementación del IACV es creciente mientras que el incremento del parque automotor a nivel nacional mantiene una tasa constante.
- En la configuración del IACV, no se observa la utilización de un método económico que incorpore evidencia empírica y busque una aproximación de estimación más objetivo, lo que evitaría la determinación de parámetros de costo impositivo con graves inconsistencias, sin ningún respaldo técnico. Las aproximaciones empíricas que evalúan el IACV desde el punto de vista de la progresividad ecológica, determinan que estos impuestos son regresivos lo cual conduce a sostener la asimetría del IACV con el contexto normativo constitucional.

RECOMENDACIONES

1. Formular una propuesta sistemática de política fiscal ambiental. Esto es, evitar que la adopción de tributos ambientales se formulen con una carga de improvisación por parte de los gobernantes, esta práctica se ha convertido en una constante histórica, que termina desnaturalizando los objetivos macros económicos, sociales y ecológicos.
2. Reconocer que el IACV es un primer paso que se insertó en el régimen tributario. Puede ser el inicio de lo que significa pensar en una política fiscal ambiental y por tanto incorporar esta necesidad imperativa en las acciones que debe administrar el Estado. Para esto, el tema de los impuestos ambientales es sumamente definitivo incorporarlo y transversalizarlo desde una perspectiva integral en los planes de desarrollo que elaboran los diferentes gobiernos.
3. Demostrar con evidencia empírica el efecto o impacto positivo económico y social de implementar este tipo de impuestos, sus beneficios sobre todo en la salud de los ciudadanos. Aquello indica que se deberá disponer o crear la data de las enfermedades provocadas por este tipo de contaminación, complementado con la data del impacto en los costos que se le cargan al Estado.
4. La Administración del IAVC debería tener competencias locales, enmarcados en los objetivos constitucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La emisión de gases contaminantes tiene también un impacto negativo en la salud de los habitantes de las ciudades con una población mayor a 400.000 habitantes y con un significativo parque automotor como son Guayaquil, Quito, Cuenca, Santo Domingo entre otras.
5. La sugerencia de un modelo alternativo se enfoca en los siguientes ejes: Realización de un estudio de emisiones contaminantes de los vehículos de transporte terrestre; La base imponible es el kilometraje recorrido; Competencias locales para la administración de los impuestos ambientales; No estipular exenciones de ninguna naturaleza; direccionamiento de la recaudación hacia

acciones de mitigación de impactos; y evaluación periódica de los efectos de la implementación.

BIBLIOGRAFIA

- Alier Joan Martínez y Jordi Roca Jusmet, *Economía ecológica y política ambiental*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/ Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2000.
- Arnaldo R. Antonio. *Impuestos Ambientales*, Argentina, Osmar D. Buyatti, Edic 01, 2008.
- Azar, Christian., *Are optimal CO2 Emissions Really Optimal?* , Netherlands, Environmental and resources economics, 1998.
- Carrasco, Carlos Marx., et al. *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir: la equidad como soporte del pacto fiscal*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2012.
- Eddy De La Guerra., *El régimen tributario ecuatoriano*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012,
- Falconí, Fander., *Al sur de las Decisiones Enfrentando la crisis del siglo XXI*, Quito, El Conejo, 2014.
- Federico Aguilera y Vicent Alcántara, *De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica*, Barcelona, CIP-Ecosocial, 1994.
- Field C. Barry., *Economía ambiental: una Introducción*. Colombia, McGraw-Hill, 1997.
- FLACSO Ecuador (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), MAE (Ministerio del Ambiente de Ecuador) y PNUMA(Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), *Geo Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente*, Quito, FLACSO Andes, 2008.

- Fundación Natura y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, *Incremento de enfermedades respiratorias en escolares de Quito por contaminación atmosférica de origen vehicular*, Quito, Fundación NATURA, 2000.
- Geo Ecuador 2008 Informe sobre el Estado del medio ambiente, FLACSO-MAE-PNUMA.
- García, Tania., *Perspectiva Jurídica del Principio Quien Contamina Paga*, Universidad Anhuác de Xalapa, 2001.
- Gudynas, Eduardo., *El mandato ecológico. Derechos de la Naturaleza y Políticas Ambientales en la nueva Constitución*. Quito, Abya-Yala, 2009.
- Lorenzetti, Ricardo., *Teoría del derecho ambiental*, Bogotá, Editorial Temis, 2011.
- Macías, Luis Fernando., *El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución de Ecuador: un reto a la tradición constitucional*, Revista del colegio de Jurisprudencia, No. 12, Quito, 2012.
- Martínez, Alier Joan, y Schlülpmann Klauss., *La ecología y la economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Mejía Salazar, Alvaro., *Diccionario de derecho tributario*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- Morel, Ricardo., *Tributación Ambiental Herramienta de Protección del Medio Ambiente*, Buenos Aires, Osmar D. Buyarti, 2010.
- Naciones Unidas, *Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*, Nueva York, 1973.
- Naredo, J. M., *Raíces económicas del deterioro ecológico y social: Más allá de los dogmas*, Madrid, Siglo XXI de España, 2006.

- Oliva, Nicolás y Serrano, Alfredo *¿Es posible un Impuesto Ecológico Socialmente Progresivo? Propuesta desde la Economía Ecológica*, CEFE-SRI, 2010.
- Palos, Martha, *El tributo ambiental local. Modelos, principios jurídicos y participación social. Estudio de caso*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., 2011. Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3051>.
- Pérez, Ana Rivadeneira., et al. *Impuestos Verdes: ¿Una alternativa viable para el Ecuador?*, Quito, Servicio de Rentas Internas (SRI), 2011.
- Pérez, Efraín, *Derecho Administrativo Vol. 2*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008
- Rozo, Carolina, *Las funciones extrafiscales del tributo a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico colombiano*, UASB-Ecuador, 2003.
- Salassa, Rodolfo R., *Cuestiones elementales sobre los tributos ambientales*, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, España, 2013.
- Sebastián Jarrín, Wendy Espín y Santiago Mancheno. “*Marco legal de la minería y estado de los oleoductos Ecuador*”. Ciudadanía Analiza: coyuntura y diálogo, No. 6, Quito, Grupo FARO/, p.2, 2013
- Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Antonio Bosch Editor, España, 2000.
- Suarez, Gabriel., *Crecimiento económico vs. Degradación ambiental: ¿Existe una curva de Kuznets ambiental en América Latina y el Caribe? Periodo 1970-2008*, Quito, FLACSO Sede Ecuador, 2011.

Tamarit, Cecilio., ¿Existe una curva Kuznets para las emisiones de CO2 en el caso de España?, Barcelona, Universidad de Valencia/ FUNSEAM(Fundación para la sostenibilidad energética y ambiental) , 2013.

Uckmar, Victor., *PRINCIPIOS COMUNES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO*, Editorial Temis, Bogotá,2002.

Villegas, Héctor., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005.

Yacolca Estares, Daniel., *Derecho tributario ambiental*, Perú, Juridica Grijley, Edic 01, 2009.

Yarza, Fernando., *Medio Ambiente y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios y Publicaciones Constucionales, Madrid, 2012.

LEGISLACION:

Ecuador, Asamblea Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador 2008*, en Registro Oficial, Suplemento No. 449. Quito, 20 de Octubre, 2008.

Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley de fomento ambiental y optimización de los ingresos del Estado*, en Registro Oficial, Suplemento No. 583. Quito, 24 de Noviembre, 2011.

Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley orgánica reformatoria al código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización*, en Registro Oficial, Suplemento No.166. Quito, 21 de Enero, 2014.

Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Resolución N° cnp-001-2009, Registro oficial N° 144, 05 de Marzo de 2010.

SENPLADES (Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, en Registro Oficial, Suplemento No. 144. Quito, 5 de marzo, 2010.

SENPLADES (Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, en Registro Oficial, Suplemento No. Quito, 2009.

TESIS

- Granizo, Julio, “*Análisis de la ley de fomento ambiental y optimización de los ingresos del estado en el Ecuador sobre el impuesto ambiental a la contaminación vehicular.*” Tesis, Universidad Central del Ecuador, 2012. .
- Gutiérrez, Paola, *PROPUESTA DE DISEÑO Y EVALUACIÓN DE UN SISTEMA DE IMPUESTOS ECOLÓGICOS SOCIALMENTE PROGRESIVOS*, Tesis, FLACSO-ECUADOR 2013.
- Vivero Tobar, María, *Análisis jurídico de los impuestos ambientales su importancia y aplicación en el Ecuador*, UDLA, 2012.
- Suarez Moncayo Gabriel, *Crecimiento económico vs. degradación ambiental: ¿existe una curva de kuznets ambiental en América Latina y el Caribe? periodo 1970-2008*, Tesis, FLACSO, Ecuador.

ANEXO 1

NORMA

CONSTITUCIÓN

- Constitución de la República del Ecuador

TRATADOS INTERNACIONALES

- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono
- Protocolo de Montreal relativa a las sustancias que agotan la capa de ozono
- Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático
Protocolo de Kyoto
- Convenio de Róterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Informado Previo Aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional
- Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los desechos Peligrosos y su Eliminación
- Convenio sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo

LEYES

- Ley Orgánica de la Salud
- Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
- Ley Orgánica de Régimen Municipal

- Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito
- Ley Orgánica de Defensa del Consumidor
- Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
- Ley de Gestión Ambiental
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Minería
- Ley de la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica
- Ley de Modernización del Estado
- Ley de Descentralización del Estado
- Ley de Desarrollo Agrario
- Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola
- Ley de Defensa contra Incendios
- Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad
- Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre
- Ley de Aviación Civil
- Ley General de Marina Mercante
- Ley del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
- Ley de Educación
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones
- Ley de Patrimonio Cultural
- Código del Trabajo
- Código Penal

REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS SECUNDARIAS

- Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria TULAS – Libro VI: Calidad Ambiental
- Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental
- TULAS – Libro VI: Anexo 3: Norma de emisiones al aire desde fuentes fijas

- TULAS – Libro VI: Anexo 3A: Norma de Emisión al Aire desde Centrales Termoeléctricas
- TULAS – Libro VI: Anexo 4: Norma de calidad de aire ambiente
- TULAS – Libro V: Anexo 5: Límites permisibles de niveles de ruido ambiente para fuentes fijas, fuentes móviles y para vibraciones
- TULAS – Libro VI: Anexo 8: Norma de Emisiones al Aire en Recintos Portuarios, Puertos y Terminales Portuarias
- TULAS – Libro VI: Anexo 10: Norma de Radiaciones No Ionizantes de Campos Electromagnéticos Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
- Reglamento Ambiental para Actividades Mineras
- Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador
- Reglamento Ambiental para las Actividades Eléctricas
- Reglamento de Seguridad y Salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo
- Reglamento para accidentes o enfermedades profesionales o de trabajo
- Reglamento de aeropuertos
- Límites máximos permisibles para fuentes fijas de combustión (Acuerdo Ministerial 091)

REGLAMENTOS TÉCNICOS ECUATORIANOS

- Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 03 “Emisiones de vehículos automotores y motores de vehículos usados”
- Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 017 “Control de emisiones contaminantes de fuentes móviles terrestres.”

NORMAS TÉCNICAS

- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2202: 2000 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores.
- Determinación de la Opacidad de Emisiones de Escape de Motores de Diesel Mediante la Prueba Estática.
- Método de Aceleración Libre” Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2203: 2000 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores. Determinación de la Concentración de Emisiones de Escape en condiciones de Marcha Mínima o Ralentí. Prueba Estática”
- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2204: 2002 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores. Límites Permitidos de Emisiones Producidas por Fuentes Móviles Terrestres de Gasolina”
- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2207: 2002 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores. Límites Permitidos de Emisiones Producidas por
- Fuentes Móviles Terrestres de Diesel”
- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2349: 2003 “Revisión Técnica Vehicular. Procedimientos”

- Contraloría General del Estados: Normas Técnicas de Control Externo Ambiental

ORDENANZAS

- Distrito Metropolitano de Quito – Ordenanza 213
- Otros cantones

Fuente: MINISTERIO DEL AMBIENTE, REPUBLICA DEL ECUADOR, PLAN NACIONAL DE LA CALIDAD DEL AIRE, 2010

NORMA

CONSTITUCIÓN

- Constitución de la República del Ecuador

TRATADOS INTERNACIONALES

- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono
- Protocolo de Montreal relativa a las sustancias que agotan la capa de ozono
- Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático
Protocolo de Kyoto
- Convenio de Róterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Informado Previo Aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional
- Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los desechos Peligrosos y su Eliminación

- Convenio sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo

LEYES

- Ley Orgánica de la Salud
- Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
- Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito
- Ley Orgánica de Defensa del Consumidor
- Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
- Ley de Gestión Ambiental
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Minería
- Ley de la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica
- Ley de Modernización del Estado
- Ley de Descentralización del Estado
- Ley de Desarrollo Agrario
- Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola
- Ley de Defensa contra Incendios
- Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad
- Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre
- Ley de Aviación Civil
- Ley General de Marina Mercante
- Ley del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
- Ley de Educación
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones
- Ley de Patrimonio Cultural
- Código del Trabajo
- Código Penal

REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS SECUNDARIAS

- Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria TULAS – Libro VI: Calidad Ambiental
- Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental
- TULAS – Libro VI: Anexo 3: Norma de emisiones al aire desde fuentes fijas
- TULAS – Libro VI: Anexo 3A: Norma de Emisión al Aire desde Centrales Termoeléctricas
- TULAS – Libro VI: Anexo 4: Norma de calidad de aire ambiente
- TULAS – Libro V: Anexo 5: Límites permisibles de niveles de ruido ambiente para fuentes fijas, fuentes móviles y para vibraciones
- TULAS – Libro VI: Anexo 8: Norma de Emisiones al Aire en Recintos Portuarios, Puertos y Terminales Portuarias
- TULAS – Libro VI: Anexo 10: Norma de Radiaciones No Ionizantes de Campos Electromagnéticos Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
- Reglamento Ambiental para Actividades Mineras
- Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador
- Reglamento Ambiental para las Actividades Eléctricas
- Reglamento de Seguridad y Salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo

- Reglamento para accidentes o enfermedades profesionales o de trabajo
- Reglamento de aeropuertos
- Límites máximos permisibles para fuentes fijas de combustión (Acuerdo Ministerial 091)

REGLAMENTOS TÉCNICOS ECUATORIANOS

- Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 03 “Emisiones de vehículos automotores y motores de vehículos usados”
- Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 017 “Control de emisiones contaminantes de fuentes móviles terrestres.”

NORMAS TÉCNICAS

- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2202: 2000 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores.
- Determinación de la Opacidad de Emisiones de Escape de Motores de Diesel Mediante la Prueba Estática.
- Método de Aceleración Libre” Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2203: 2000 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores. Determinación de la Concentración de Emisiones de Escape en condiciones de Marcha Mínima o Ralentí. Prueba Estática”
- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2204: 2002 “Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores. Límites Permitidos de Emisiones Producidas por Fuentes Móviles Terrestres de Gasolina”

- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2207: 2002 "Gestión Ambiental. Aire. Vehículos Automotores. Límites Permitidos de Emisiones Producidas por Fuentes Móviles Terrestres de Diesel"
- Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2349: 2003 "Revisión Técnica Vehicular. Procedimientos"
- Contraloría General del Estados: Normas Técnicas de Control Externo Ambiental

ORDENANZAS

- Distrito Metropolitano de Quito – Ordenanza 213
- Otros cantones

Fuente: MINISTERIO DEL AMBIENTE, REPUBLICA DEL ECUADOR, PLAN NACIONAL DE LA CALIDAD DEL AIRE, 2010

ANEXO 2

TEXTO DEL IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACION VEHICULAR QUE SE PROMULGO COMO PARTE DE LA LEY DE FOMENTO AMBIENTAL

“Título (...)

IMPUESTOS AMBIENTALES

CAPÍTULO I

IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACION VEHICULAR

Art. xxx.-Objeto Imponible.- Créase el Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (IACV) que grava la contaminación del ambiente producida por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre.

Art. Xxx.- Hecho generador.- El hecho generador de este impuesto es la contaminación ambiental producida por los vehículos motorizados de transporte terrestre.

Art. xxx.- Sujeto Activo.- El sujeto activo de este impuesto es el Estado ecuatoriano. Lo administrará a través del Servicio de Rentas Internas.

Art. xxx.- Sujeto Pasivo.- Son sujetos pasivos del IACV las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades, nacionales o extranjeras, que sean propietarios de vehículos motorizados de transporte terrestre.

Art. xxx.- Exenciones.- Están exonerados del pago de este impuesto los siguientes vehículos motorizados de transporte terrestre:

1. Los vehículos de propiedad de las entidades del sector público, según la definición del artículo 225 de la Constitución de la República;
2. Los vehículos destinados al transporte público de pasajeros, que cuenten con el permiso para su operación, conforme lo determina la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;
3. Los vehículos de transporte escolar y taxis que cuenten con el permiso de operación comercial, conforme lo determina la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;
4. Los vehículos motorizados de transporte terrestre que estén directamente relacionados con la actividad productiva del contribuyente, conforme lo disponga el correspondiente Reglamento;
5. Las ambulancias y hospitales rodantes;
6. Los vehículos considerados como clásicos, conforme los requisitos y condiciones que se dispongan en el correspondiente Reglamento;
7. Los vehículos eléctricos; y,
8. Los vehículos destinados para el uso y traslado de personas con discapacidad.

Art. xxx.- Base Imponible y tarifa.- La base imponible de este impuesto corresponde al cilindraje que tiene el motor del respectivo vehículo, expresado en centímetros cúbicos, a la que se le multiplicará las tarifas que constan en la siguiente tabla:

No. Tramo cilindraje – Automóviles y motocicletas \$ / cc.

1 menor a 1.500 cc 0.00

2	1.501 - 2.000	cc. 0.08
3	2.001 - 2.500	cc. 0.09
4	2.501 - 3.000	cc. 0.11
5	3.001 - 3.500	cc 0.12
6	3.501 - 4.000	cc. 0.24
7	Más de 4.000	cc. 0.35

Art. Xxx.- Factor de Ajuste.- El factor de ajuste es un porcentaje relacionado con el nivel potencial de contaminación ambiental provocado por los vehículos motorizados de transporte terrestre, en relación con los años de antigüedad o la tecnología del motor del respectivo vehículo, conforme el siguiente cuadro:

10 -- Suplemento -- Registro Oficial N° 583 -- Jueves 24 de Noviembre del 2011

No. Tramo de Antigüedad (años) – Automóviles Factor 1 menor a 5 años 0% 2 de 5 a 10 años 5% 3 de 11 a 15 años 10% 4 de 16 a 20 años 15% 5 mayor a 20 años 20% 6 Híbridos -20%

Art. xxx.- Cuantía del Impuesto.- La liquidación de este impuesto la realizará el Servicio de Rentas Internas; para tal efecto, se aplicara la siguiente fórmula:

$$IACV = [(b - 1500) t] (1+FA)$$

Donde:

b = base imponible (cilindraje en centímetros cúbicos)

t = valor de imposición específica

FA= Factor de Ajuste

En ningún caso el valor del impuesto a pagar será mayor al valor correspondiente al 40% del avalúo del respectivo vehículo, que conste en la Base de Datos del Servicio de Rentas Internas, en el año al que corresponda el pago del referido impuesto.

Art. Xxx.- Pago.- Los sujetos pasivos de este impuesto pagarán el valor correspondiente, en las instituciones financieras a las que se les autorice recaudar este tributo, en forma previa a la matriculación de los vehículos, conjuntamente con el impuesto anual sobre la propiedad de vehículos motorizados. En el caso de vehículos nuevos, el impuesto será pagado antes de que el distribuidor lo entregue a su propietario.

Cuando un vehículo sea importado directamente por una persona natural o por una sociedad, que no tenga como actividad habitual la importación y comercialización de vehículos, el impuesto será pagado conjuntamente con los derechos arancelarios, antes de su despacho por aduana.

Art. Xxx.- Intereses.- El impuesto que no sea satisfecho en las fechas prevista a la contaminación ambiental vehicular por uno o varios años, causará a favor del sujeto activo el interés por mora previsto en el artículo 21 del Código Tributario.

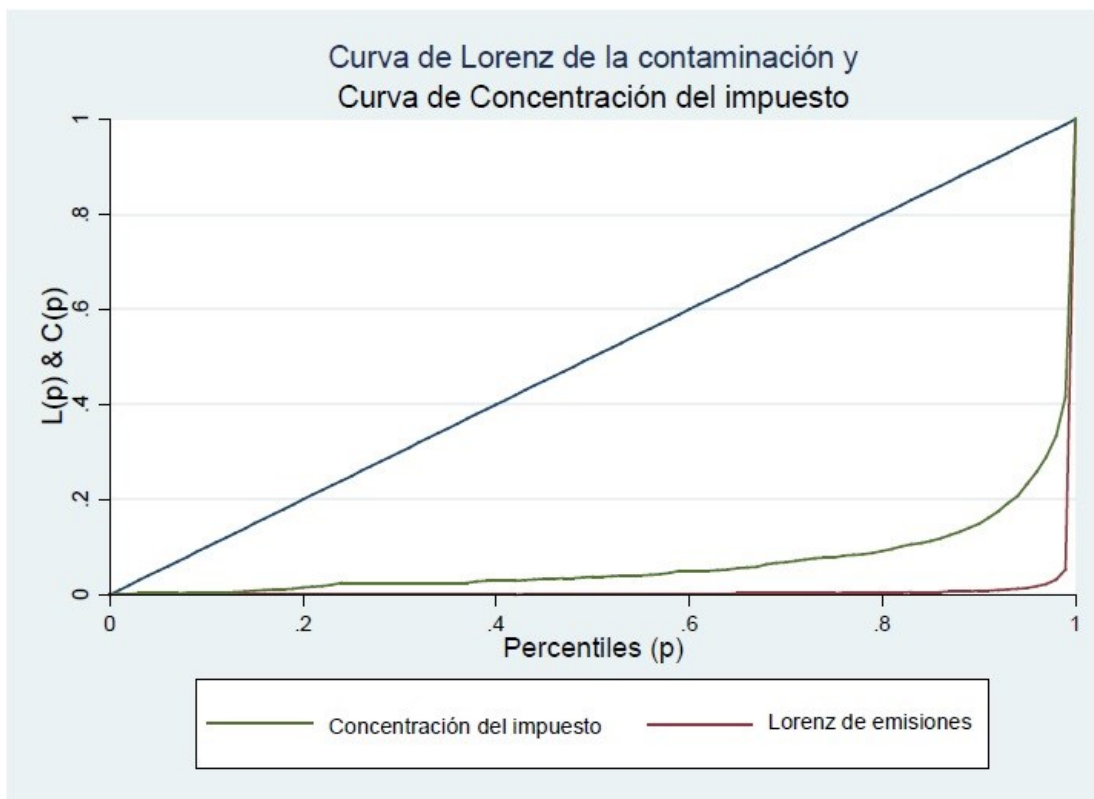
Art. Xxx.- Responsabilidad solidaria.- Quien adquiera un vehículo cuyo anterior propietario no hubiere cancelado el impuesto a la contaminación vehicular por uno o varios años, será responsable por el pago de las obligaciones adeudadas, sin perjuicio de su derecho a repetir el pago del impuesto en contra del anterior propietario.

ANEXO 3

El gráfico 1 muestra que la concentración de las emisiones es mayor que la del pago del impuesto, con un índice de Gini de la contaminación de 0,991 y un índice de concentración del impuesto de 0,854. Con ello se obtiene un IPE igual a 0,137, su valor positivo nos indica que el IACV es regresivo ecológicamente. Se observa que los individuos ubicados en los percentiles más altos de contaminación acumulan un impuesto menor a lo que proporcionalmente les corresponde, en cambio, individuos con menor acumulación de emisiones deben afrontar un impuesto mayor al porcentaje de contaminación.

Gráfico 1

PROGRESIVIDAD ECOLOGICA DEBIL

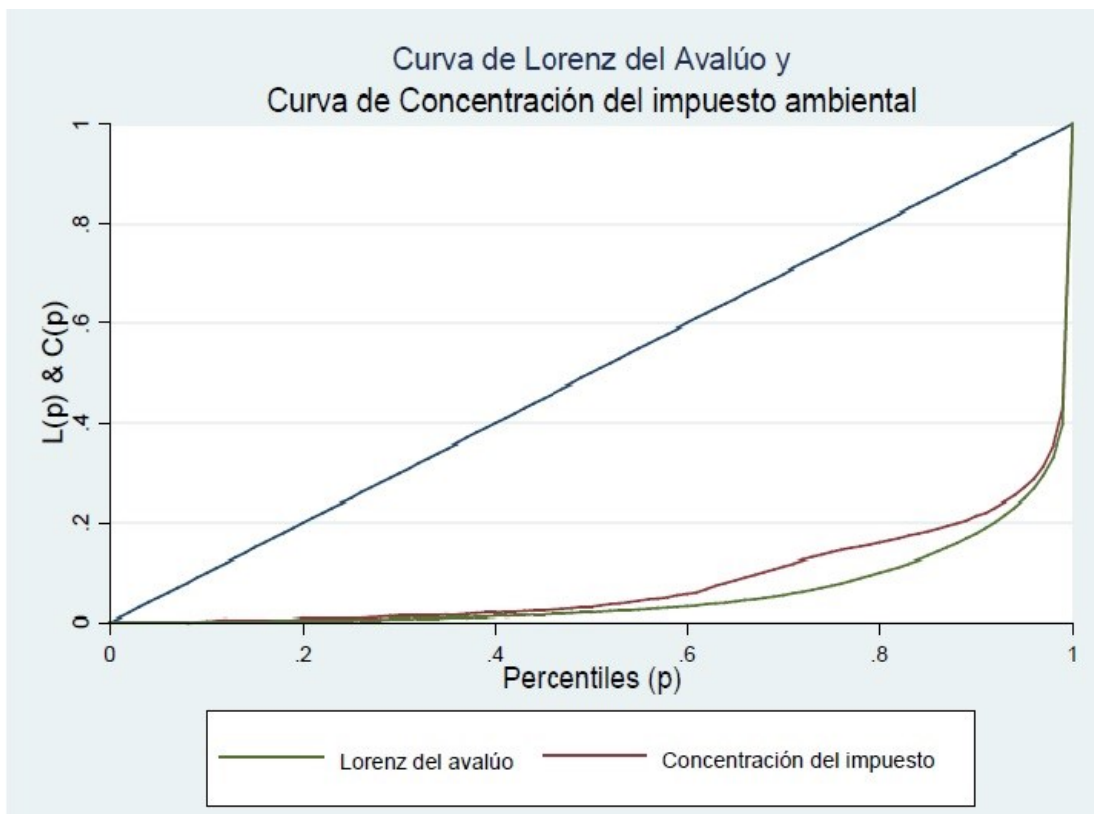


FUENTE: Dirección Nacional de Tránsito y Secretaría de Movilidad

El gráfico 2 muestra una curva de concentración del impuesto sobre la curva de Lorenz del avalúo, esta ubicación de las curvas indica que el pago del impuesto es proporcionalmente más alto para individuos con menores ingresos, en cambio, aquella proporción de individuos de mayores ingresos concentra un pago de impuesto menor al que le corresponde.

Gráfico 2

PROGRESIVIDAD ECONOMICA



FUENTE: Dirección Nacional de Tránsito y Secretaría de Movilidad

ANEXO 4

ANALISIS DE CORRELACION ENTRE EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION CON EL PARQUE AUTOMOTOR Y LA ENFERMEDADES RESPIRATORIAS

CUADRO 1

Año	Población	Yi	Xi
		Enfermedades	Parque Automotor
2000	12090804	894815	290752
2001	12156608	894815	301608
2002	12387584	894815	315825
2003	12622948	894815	334819
2004	12862784	984296	357228
2005	13107177	991744	386394
2006	13356213	999248	419721
2007	13609981	1006809	457815
2008	13868571	1014427	499757
2009	14132073	1022102	534281
2010	14483499	1029836	586582
2011	15266431	1037628	620393
2012	15520973	1045479	626955
2013	15774749	1053390	633585
2014	16027466	1061360	640287
2015	16278844	1069391	647058

Fuentes: INEC, Plan Nacional de la Calidad del Aire

CUADRO 2

r^2	0,998350	R	0,999175
Σ	73,56689	σ^2	5412,088
		SRC	238131,86