



FACULTAD DE DERECHO

**ENSAYO
ANÁLISIS DE EFECTIVIDAD AMBIENTAL DEL IMPUESTO A LA
CONTAMINACIÓN VEHICULAR (IACV), DISPUESTO EN LA
LEY DE FOMENTO AMBIENTAL Y OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS
DEL ESTADO.**

AUTOR: PATRICIO FERNANDO ORTEGA RACINES

2012

1 TEMA

ANÁLISIS DE EFECTIVIDAD AMBIENTAL DEL IMPUESTO A LA CONTAMINACIÓN VEHICULAR (IACV), DISPUESTO EN LA LEY DE FOMENTO AMBIENTAL Y OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO.

2 RESUMEN.

El 24 de noviembre de 2011, en el Registro Oficial 583 se publicó la Ley de fomento ambiental y optimización de los recursos del Estado (Ley ambiental), a través de la cual entre otros, se crea el IACV, entrando en vigencia tarifas que gravan con dicho impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre.

En la exposición de motivos de la Ley ambiental, se declara que es fundamental adecuar la legislación con el fin de “auspiciar cambios en los comportamientos humanos que tiendan a minimizar las presiones de contaminación al ambiente”. Además, se expone que “los ciudadanos tienen que contar con las motivaciones necesarias para que sus hábitos de consumo sean más amigables desde el punto de vista ambiental”.

Este ensayo analiza específicamente la eficiencia del nuevo tributo en cuanto a la consecución de las motivaciones declaradas en la ley.

3 PALABRAS CLAVE

Ley de fomento ambiental y optimización de los recursos del Estado, Ley ambiental, Impuestos verdes, IACV, Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular.

4 NUMERO DE CARACTERES DE LA INVESTIGACIÓN

14,703

5 SUMARIO

1	TEMA.....	2
2	RESUMEN.....	2
3	PALABRAS CLAVE	2
4	NUMERO DE CARACTERES DE LA INVESTIGACIÓN	2
5	SUMARIO	3
6	ANTECEDENTES.....	3
7	ANALISIS DE EFECTIVIDAD AMBIENTAL DEL IACV.....	4
8	CONCLUSIONES	9
9	BIBLIOGRAFÍA.....	11

6 ANTECEDENTES

En la exposición de motivos de la Ley Ambiental, se invocan principios constitucionales y legales. Se refiere, en primer lugar al principio ambiental de “quien contamina paga”, desarrollado en el artículo 72 y en el segundo inciso del artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE). También, se indica que con la aplicación de la mencionada ley, se “lograrían dos objetivos y principios constitucionales esenciales, por un lado, el Estado frente a la obligación que tiene con sus ciudadanos de reconocerles el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*; y, por otro la responsabilidad y deberes de los ecuatorianos y ecuatorianas frente a promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir, así como también el respeto a la naturaleza y preservar un ambiente sano.”

Con dichos antecedentes, el Gobierno Nacional, propuso un impuesto a los vehículos terrestres más contaminantes, que según plantearon son los de más alto cilindraje y mayor antigüedad.

Sin embargo, en la segunda disposición transitoria, establecida en el artículo 16 de la Ley ambiental se establece que en los primeros cinco años, contados a partir del ejercicio fiscal en el que se empiece a aplicar éste impuesto, los vehículos con cilindrajes superiores a 2500 centímetros cúbicos, y de una antigüedad de más de 5 años, tienen una rebaja del valor del impuesto del 80% los 3 primeros años; y de 50% los dos últimos.

Se realizará un análisis enfocado a determinar la efectividad del impuesto en cuanto a:

7 ANALISIS DE EFECTIVIDAD AMBIENTAL DEL IACV

Previo al análisis, es importante determinar el concepto de impuesto ambiental, pues nuestra legislación tributaria o ambiental no lo define. Para ello, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), que es un organismo internacional que coordina políticas que promueven el desarrollo económico y social alrededor del mundo, define un impuesto ambiental o “impuesto verde” como aquel cuya base imponible es una unidad física (o un equivalente de la misma) que tiene una probada repercusión negativa sobre el medio ambiente.

Cuatro subconjuntos de los impuestos ambientales se distinguen: impuestos sobre la energía, los impuestos de transporte, impuestos a la contaminación e impuestos a recursos.

Conforme ésta clasificación, el IACV es un impuesto ambiental aplicado al transporte, específicamente a un bien - vehículo - cuyo uso es perjudicial para el medio ambiente.

Un estudio de la OCDE referido en un análisis de FMI (Norregard, Reppeling-Hill, 2000) realizado a 19 países desarrollados que tienen en sus legislaciones diversos tipos de impuestos ambientales, determinó que el 91% de los ingresos

por éstos impuestos, provenían de tasas cuyo hecho generador son el transporte.

Este dato conduciría a determinar que Ecuador, como la mayoría de países que aplican impuestos verdes, promulgó el que la mayoría de dichas naciones aplica en sus territorios. Un análisis más detallado del mismo estudio indica sin embargo, que únicamente un poco más del 20% de la cifra total de impuestos cobrados, proviene de los impuestos a los vehículos automotores, siendo la mayoría de la recaudación, impuestos que se aplican a los combustibles.

El argumento que los vehículos más contaminantes son los de mayor cilindrada es parcialmente cierto, siendo más correcto decir que los vehículos que más contaminan son los que más combustible utilizan debido a su uso.

Así, en el mismo estudio, los autores concluyen que las políticas tributarias - ambientales que están adoptando los países más avanzados se enfocan a la supresión o modificación de los subsidios y disposiciones tributarias que generan distorsiones, reestructurar los impuestos en función de consideraciones ecológicas y aplicar nuevos impuestos ambientales.

Es contradictorio entonces, que mientras se establece un IACV que grava al cilindraje de los vehículos, el precio de los combustibles sea en general subsidiado, lo que trae como consecuencia una distorsión en el mercado, cuyo efecto interno es el incremento de la demanda; es decir, debido a que el precio de los combustibles es irrealmente bajo, la población tiende a consumir cantidades mayores del mismo, afectando negativamente el medio ambiente.

Desde el punto de vista ambiental por lo tanto, el IACV no está estructurado correctamente, pues únicamente se enfoca en una de las variables del transporte que afecta negativamente el medio ambiente, que es el cilindraje de los vehículos motorizados, sin considerar que la variable más importante es la cantidad de combustible que éstos vehículos consumen, misma que se mide de forma directa por la factura que pagan los consumidores en combustible.

De hecho, éste subsidio motiva a la población a consumir más combustible del que lo hicieran si el precio del mismo fuera el de mercado, contribuye a incrementar los niveles de contaminación ambiental, violando el tercer inciso del artículo 71 de la CRE que determina la obligación del Estado de incentivar a “las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza”.

También, el Estado deja de cumplir la obligación que establece el artículo 396 de la CRE, pues es su deber adoptar “políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño.”

Sumado esto a la falta de alternativas reales al transporte privado, el potencial beneficio del IACV para el ambiente es marginal.

Al analizar la forma de determinar la cuantía del impuesto, se puede resumir que la base imponible del IACV se calcula considerando el cilindraje que tiene el motor de un vehículo, expresado en centímetros cúbicos (cc.), valor al que se multiplica por una tarifa que inicia en USD 0.00 para vehículos de hasta 1500 cc., hasta USD 0.35 en vehículos de más de 4000 cc.

Otra variable que considera la cuantía del impuesto es un “factor de ajuste”, que se calcula sobre la base de la antigüedad del automotor, y que penaliza con un incremento porcentual adicional (hasta 20%) a los vehículos más antiguos. Dicho factor de ajuste también premia con una reducción del 20% a la cuantía del impuesto a los vehículos híbridos.

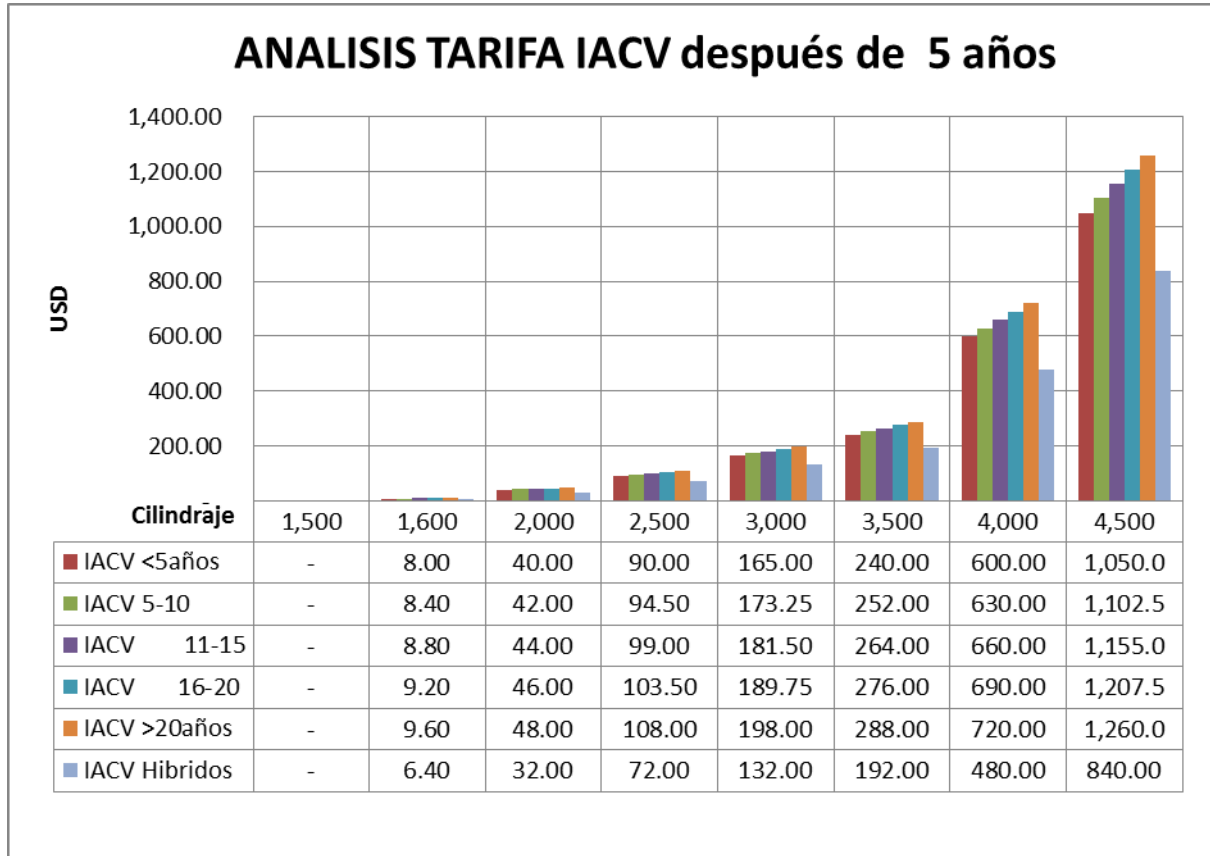
Para efectos ejemplificativos, se muestra en el anexo 1 una tabla donde se han tomado los límites superiores de tramo de cilindraje, con los respectivos valores de pago del IACV. Siendo populares en Ecuador los vehículos de 1600 cc., se toma como tramo adicional éste cilindraje.

De la tabla del anexo 1, se procede a realizar un gráfico de barras con el fin de realizar un análisis al mismo.

Es importante señalar que los valores indicados en el anexo 1 y el gráfico, son los correspondientes a la aplicación del IACV en el año 5, pues no consideran

la reducción del valor a pagar antes mencionado, que se analizará posteriormente.

ANEXO 1.



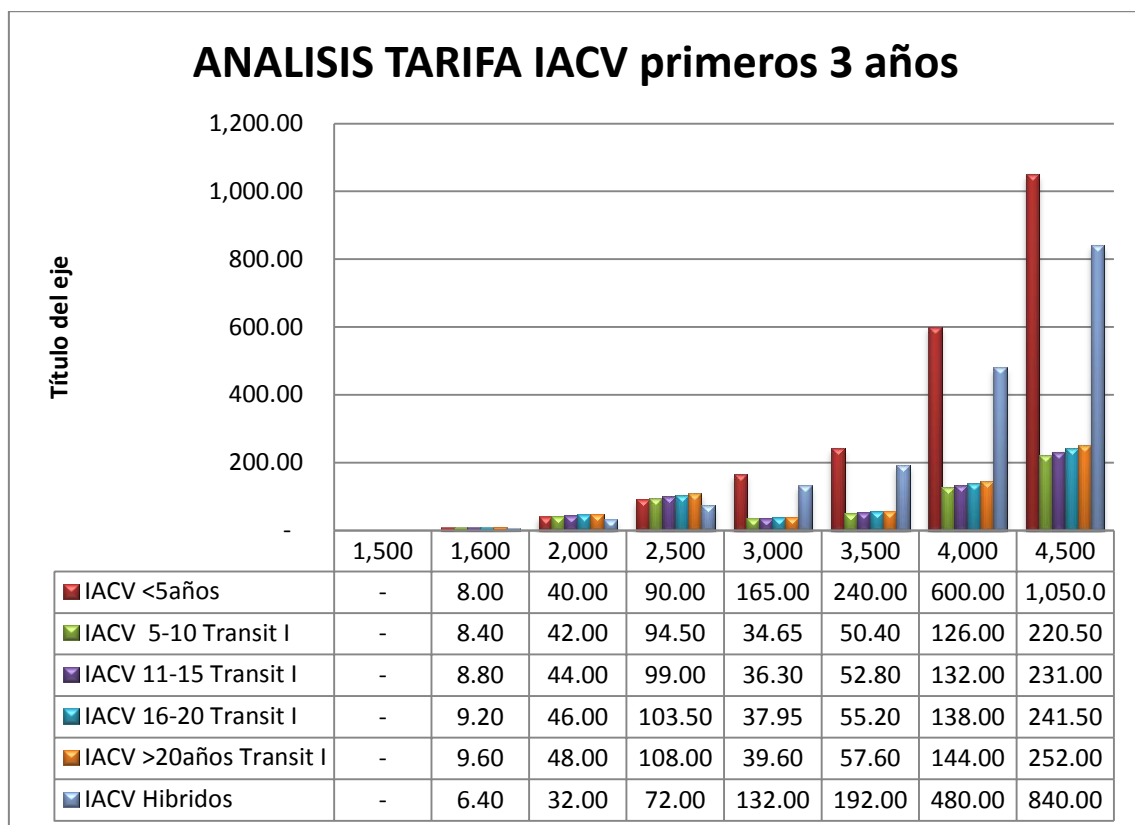
La tabla y el gráfico de barras nos permite concluir que el objeto del Gobierno con éste impuesto es desmotivar a los consumidores a la compra de vehículos con cilindrajes altos, uno de los factores que contribuyen a la contaminación ambiental. Por otra parte, el impuesto promueve la renovación del parque automotor, reconociendo de ésta maneta la menor contaminación que producen los vehículos más nuevos en comparación con los más antiguos de la misma cilindrada.

Así, un vehículo de menos de 1500 cc., independientemente su año de fabricación, paga USD 0.00 por IACV, mientras un vehículo de 4000 cc. nuevo paga USD 600.00 por IACV, pero, si tiene 20 o más años de fabricación, el impuesto es de USD 720.00.

Es importante señalar que es probable que la venta de vehículos híbridos que por definición son menos contaminantes, dejará de tener relevancia en el mercado, pues los consumidores no tienen las mismas motivaciones para adquirirlos como en el pasado.

Llama la atención también dos aspectos de aplicación de éste impuesto que afectan la exposición de motivos de la Ley Ambiental.

Primero, la aplicación de la segunda disposición transitoria establecida en el artículo 16 de la Ley, que dice: “Los vehículos de transporte terrestre de motor mayor a 2500 centímetros cúbicos y, de una antigüedad de más de 5 años, contados desde el respectivo año de fabricación del vehículo, tendrán una rebaja del 80% del valor del correspondiente impuesto a la contaminación vehicular a pagar, durante 3 años contados a partir del ejercicio fiscal en el que se empiece a aplicar este impuesto. Durante los años cuarto y quinto, la rebaja será del 50%.” Aplicando dicha disposición en el cuadro ejemplificativo, tendríamos los siguientes resultados para los primeros 3 años de vigencia de la Ley:



En la práctica, los consumidores, asumiendo que tienen un comportamiento lógico procederán de la siguiente manera:

1. Dejarán de comprar vehículos híbridos de más de 3000 cc., pues el beneficio que tienen frente a los vehículos del mismo cilindraje no híbridos es irrelevante, y de hecho se “benefician” pagando menos impuestos verdes por vehículos más antiguos, que sin duda, afectan más al ambiente.
2. Pagan menor impuesto los vehículos más antiguos con mayor cilindraje, lo que contradice entre otros el principio de “quien contamina paga”, y la responsabilidad y deber de los ecuatorianos frente a promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir, así como también el respeto a la naturaleza y preservar un ambiente sano, conforme lo establecido en la CRE.

En segundo lugar, el IACV tiene como exenciones del pago de éste impuesto a los vehículos de propiedad del sector público, según la definición del artículo 225 de la CRE. Dentro de ésta definición por ejemplo están las Empresas Públicas. También están exentos de pago los vehículos de transporte público, de transporte escolar, de transporte terrestre directamente relacionados con la actividad productiva del contribuyente, entre otros.

Estas categorías, desde el punto de vista ambiental no deberían tener éste beneficio, pues no es la condición del propietario lo que genera la contaminación ambiental de los vehículos terrestres.

8 CONCLUSIONES

Se puede concluir que en general la política de impuestos ambientales referentes al transporte que implementó en Gobierno es desestructurada, no cumple los principios constitucionales y técnicamente está mal planteada.

Además, si se tiene en cuenta lo dicho por Nicolás Oliva Pérez (2011), del Departamento de Estudios Tributarios del Centro de Estudios Fiscales Servicio de Rentas Internas del Ecuador sobre los objetivos de la fiscalidad y

específicamente la fiscalidad ambiental: “La fiscalidad ambiental añade a éstos un objetivo más: la penalización (motivación) de ciertas conductas con el fin de coadyuvar a la política ambiental. Este nuevo objetivo es “extrafiscal” ya que no se centra en el financiamiento del Estado”, se puede concluir lo siguiente:

1. El IACV no logrará reducir significativamente la contaminación ambiental derivada del uso de automotores, pues debido al subsidio a los combustibles, y a la falta de alternativas al transporte privado, existe una ambigüedad respecto a la política fiscal ambiental: Por una parte se penaliza el uso de vehículos de alto cilindraje, y por otra, se motiva al consumo de combustibles.
2. Las exenciones a éste impuesto, y la aplicación de la disposición transitoria que rebaja el valor de pago del impuesto a los vehículos más antiguos y de mayor cilindrada, distorsiona aun más los posibles efectos positivos de la aplicación de la medida.
3. Si bien se plantea como un impuesto extra fiscal, es interesante mencionar que la medida produce, según el Ministro de Economía de Ecuador un aproximado de USD 121 millones.
4. Conforme lo establecido en el numeral 1 del artículo 397 de la CRE, se podría solicitar una medida tutelar efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado, en éste caso el Estado, que con sus políticas públicas y aprobación de leyes motiva al consumidor a consumir más combustibles, afectando negativamente el medio ambiente.
5. Al violar la Ley Ambiental y el subsidio a los combustibles los derechos de la naturaleza, se podría también iniciar acciones constitucionales de protección a los derechos de la naturaleza que están siendo afectados.
6. Si el objetivo del Gobierno es Ambiental y no Recaudatorio, se plantea las siguientes políticas públicas:

- a. Eliminar de la Ley Ambiental la segunda disposición transitoria establecida en el artículo 16, que distorsiona el objetivo del IACV.
- b. Exonerar de aranceles a los vehículos nuevos de un cilindraje hasta 2500 cc.(por ejemplo), lo que motivaría a los propietarios de vehículos antiguos a adquirir vehículos nuevos, y a los consumidores de vehículos nuevos de más de 2500 cc, a cambiarse a cilindrajes menores.
- c. Eliminar el subsidio a la gasolina extra y súper, manteniendo la de diesel por el momento. Prohibir la importación de vehículos particulares a diesel, para evitar que los particulares aprovechen el beneficio que otorga el Gobierno al sector transporte público.
- d. Eliminar las exenciones al Sector Público de todo tipo de impuestos a la compra de automotores, con el fin de desmotivar las compras públicas de vehículos de alto cilindraje en particular, y de vehículos en general.
- e. Los ahorros obtenidos en el subsidio, destinarlos a ofrecer alternativas eficientes al transporte privado, en especial en las ciudades.

9 BIBLIOGRAFÍA

- *Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- *Diccionario de la Lengua Española* (2001). España: Real Academia Española.
- *El Universo*, (2011). Recuperado el 12 de febrero de 2012 <http://www.eluniverso.com/2011/06/13/1/1356/ecuador-ve-nuevos-impuestos-verdes-mejorar-sector-salud.html>
- *Ley de Gestión Ambiental* (2009). Quito, Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones

- *Norregard, Reppeling-Hill*, (2000) Control de la contaminación, mediante el uso de impuestos y licencias negociables. Washington, USA: International Monetary Found.
- *Oliva Perez Nicolás, otros* (2011). Impuestos Verdes: ¿una herramienta para la política ambiental en Latinoamérica? Quito, Ecuador Centro de Estudios Fiscales, SRI.
- *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE* (2012). Glossary of Statistical Terms. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6437>