



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

I PROMOCIÓN
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

TÍTULO DE LA TESIS:

**ANÁLISIS TRIBUTARIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA TASA DE
CIRCULACIÓN VEHICULAR EN LA PROVINCIA DEL GUAYAS. CASO PUENTE
GUAYAQUIL - SAMBORONDÓN**

Tesis para optar
al Título de Magister en Administración Tributaria

Autora: Ab. Vivianny Villagomez De Oliveira E Souza
Tutor: Ab. Luis Ávila Stagg

Guayaquil, diciembre, 2015

AUTORÍA

Yo Ab. Vivianny Villagomez De Oliveira E Souza, con cédula de identidad No. 0912645066, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la tesis.

Ab. Vivianny Villagomez De Oliveira E Souza

C.I.# 0912645066

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre de la autora y respetando la intelectualidad del mismo.

Guayaquil, diciembre del 2015

Ab. Vivianny Villagomez De Oliveira E Souza

C.I.# 0912645066

RESUMEN

El presente documento se basa en una investigación que busca poner en contexto un análisis tributario sobre la implementación de una tasa de circulación vehicular en la provincia del Guayas, específicamente en donde se realizará la construcción de un nuevo Puente, esto es, sobre el río Daule, que incluye paso elevado en la Avenida Samborondón, vía de acceso, puente vía de acceso, paso elevado sobre la Avenida Narcisa de Jesús Martillo Moran y viaducto hacia la Avenida José María Egas, que unirá los cantones de Guayaquil y Samborondón.

Se pretende dar una opción de financiamiento de una obra pública a través de una tasa. En el presente caso la tasa a aplicarse se materializará en un peaje; con ello se analizará el impacto recaudatorio de la misma, con el fin de verificar si es eficiente o no.

Se usó de referencia análisis y estudios de otros proyectos viales realizados en el Ecuador para efectos de delinear el documento investigativo, en donde se denotaron ciertos impedimentos de acceso a la información. Los problemas principales del proyecto de la construcción del puente Guayaquil – Samborondón van enfocados a la disputa inicial entre el gobierno nacional con los mencionados cabildos, razón por la cual la información es muy limitada, más sin embargo, se ha utilizado para el establecer el monto que debe de financiarse el establecido en la Resolución 019A-SG-ICM-2015 de fecha 14 de mayo del 2015, en donde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón, mediante Ordenanza Municipal, se establece un método de financiamiento, tomando en consideración que la misma tiene un costo referencial de ochenta y tres millones quinientos un mil doscientos ochenta y cinco 16/100 dólares de Estados Unidos de América (USD\$ 83'501.285.16), del cual el Municipio de Guayaquil aportará un tercio del valor de la misma, esto es (USD \$ 27'833.761.72); y el Municipio de Samborondón aportará los dos tercios del valor de la misma, es decir la suma de (USD \$ 55'667,523.44).

Se evaluaron características cuantitativas y cualitativas entre el modo de financiamiento propuesto por el Municipio de Samborondón, a través de una Contribución Especial de Mejora y el propuesto en el presente trabajo, a través de la implementación de una tasa.

Con todo lo que se expondrá se obtendrán las respectivas conclusiones de los análisis realizados, lo que conllevará a realizar las recomendaciones respectivas.

Palabras Claves:

Circulación vehicular, Tasa, Peaje, Contribución Especial de Mejoras, Ordenanza Municipal

ABSTRACT

This document is based on research that seeks to contextualize a tax analysis on the implementation of a rate of vehicular movement in the province of Guayas, specifically where the construction of a new bridge will be made, that is, on the Daule river which includes flyover on Samborondón Avenue, path, path bridge, flyover on Narcisa de Jesus Martillo Moran Avenue and viaduct onto José María Egas Avenue, linking the districts of Guayaquil and Samborondón.

It aims to provide an option of financing public works through a fee. In this case the rate to be applied will materialize in a toll; thus the collection impact thereof, in order to verify whether or not efficient analyzed.

It was used benchmark analyzes and studies of other road projects in Ecuador for the purpose of delineating the investigative document, where certain barriers to access to information is denoted. The main problems of the project of construction of the Guayaquil Bridge - Samborondón are focused on the initial dispute between the national government with the aforementioned councils, why the information is very limited, most however, has been used to establish the amount which should be funded the provisions of Resolution 019A-SG-ICM-2015 dated May 14, 2015, where the Autonomous Government Decentralized Municipal Canton Samborondón by Municipal Ordinance, a method of financing is established, taking into consideration that it has a referential cost of 83.501 million two hundred eighty five dollars 16/100 United States of America (USD \$ 83'501.285.16), of which the Municipality of Guayaquil contribute a third of the value of the same, (USD \$ 27'833.761.72); and the Municipality of Samborondón provide two thirds of the value of it, the sum of (USD \$ 55'667,523.44).

Quantitative and qualitative characteristics were evaluated between the mode of financing proposed by the Municipality of Samborondón, through a Special Contribution Improvement and proposed in this paper, through the implementation of a fee.

With all that is exposed must be obtained the respective conclusions of the analyzes, which will lead to make the respective recommendations.

Keywords:

Vehicular traffic, Rate, Toll, Special Contribution Improvement, Bylaw.

DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico a todas aquellas personas que, de un modo u otro, me han apoyado día a día en la consecución de mis logros, a mis padres Paula y Gerardo, a mis hermanos Gaby, Karinny y Junior y a mis grandes amigos, hermanos de la vida.- Así como también, a mi nueva familia, el ángel que Dios puso en mi camino para amar, Marcel, a mi princesita Paulita, y a la bebe que espero, los amo.

Vivianny

AGRADECIMIENTO

En primer lugar le agradezco a Dios, por haberme dado la oportunidad de tener unos padres maravillosos, que con su sacrificio, entrega y amor, me han podido brindar la mejor herencia que es la educación, a ellos y a mis hermanos muchas gracias.- A mis profesores por todas sus enseñanzas impartidas; a mis compañeros por ayudar a esta Abogada a comprender cuestiones meramente numéricas; a mi Director de tesis, por la paciencia; a Mónica Montero, por motivarme siempre; y a mi gran amor Marcel González, por su ayuda y apoyo incondicional.

Vivianny

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL	1
INDICE DE FIGURAS.....	3
INDICE DE TABLAS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I - ANTECEDENTES	7
1.1 La Descripción del Problema.....	7
1.2 Objetivos	12
1.2.1 Objetivo General.....	12
1.2.2 Objetivos Específicos.....	12
1.3 Justificación del Tema	13
1.4 Hipótesis.....	13
CAPITULO II – MARCO TEÓRICO	14
2.1 Los Tributos.....	14
2.1.1 Concepto	14
2.1.2 Clasificación de los Tributos	15
2.1.3 La Tasa: Concepto y Elementos	17
2.1.4 Potestad de la Administración Tributaria Seccional para Implementar Tasas	20
2.1.5 Principios Tributarios.....	23
2.2 El Peaje	25
2.2.1 Concepto e Historia del Peaje.....	25
2.2.2 Tipos De Peaje	25
2.2.3 Características Generales de la Vía donde se Ubicará el Peaje	27
2.2.4 Sujetos De La Tasa	28
2.2.5 Hecho Generador	29
2.2.6 Base Imponible	29
2.2.7 Constitucionalidad del Peaje, viola o no el Derecho a la Libertad de Circulación?....	29
2.2.8 Comparación con otros países sobre los efectos de la aplicación de Tasas de Congestión	30
2.2.9 Tarifas de peaje en zonas concesionadas en la Provincia del Guayas.....	39
2.3 Descripción del Sistema de Peaje	41
2.3.1 Sistema de Cobro del Peaje.....	42
2.4 Ubicación y Análisis de la estación de Peaje.....	43

2.5 Beneficios de los Peajes Electrónicos.....	44
CAPITULO III – METODOLOGÍA	45
3.1 Modalidad de la investigación	45
3.2 Nivel o tipo de Investigación	46
3.3 Unidades de observación	46
3.4 Instrumentos de Recolección de Datos.....	46
3.5 Procedimiento de la Investigación	47
CAPÍTULO IV – ANALISIS DE RESULTADO	48
4.1 Datos y Desarrollo del Análisis	48
4.2 Presentación de resultados	47
4.3 Análisis de resultados	49
4.4 Resumen del Escenario Ganador	51
4.5 Beneficios de que se financie la construcción del nuevo puente vía peaje:.....	52
CAPÍTULO V – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	54
5.1 CONCLUSIONES	54
5.2RECOMENDACIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXOS	61

INDICE DE FIGURAS

Figura No. 1: Vehículos matriculados para pasajeros. Periodo 1968 – 2013	8
Figura No. 2: Comportamiento histórico de los vehículos de pasajeros.....	9
Figura No. 3: Jerarquía normativa aplicada en el Ecuador	22
Figura No. 4: Mapas de Ubicación	28
Figura No. 5: Ubicación de las estaciones del Peaje	44
Figura No. 6: Escenario propuesto-conservador.....	47
Figura No. 7: Análisis se sensibilidad optimista.....	47
Figura No. 8: Análisis se sensibilidad pesimista	48
Figura No. 9: Financiamiento con el 2x1000.....	48
Figura No. 10: Evolución del financiamiento y recaudación	50
Figura No. 11: Montos recaudados en 10 años.....	51
Figura No. 12: Comparación de Escenarios	52

INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1: Clasificación de los Tributos	16
Tabla No. 2: Ubicación de estaciones de peaje Guayas Norte	39
Tabla No. 3: Ubicación de estaciones de peaje Guayas Oriental	40
Tabla No. 4: Tarifas de Peaje CONORTE.....	40
Tabla No. 5: Tarifas de Peaje La Aurora	40
Tabla No. 6: Tarifas de Peaje Pontazgo en el PAN	41
Tabla No. 7: Tarifas de Peaje CONCEGUA	41

INTRODUCCIÓN

El problema de congestión vehicular en la ciudad de Guayaquil y sus zonas aledañas sigue una escala ascendente producto del aumento del parque automotor que presenta tasas de crecimiento positiva. Esto ha conllevado a que existan ciertas zonas donde el congestionamiento llega a niveles intolerables que generan no sólo smog y contaminación auditiva, sino que también se ha visto incrementado el nivel delincuencia, ya que, el lento tráfico en determinados lugares es aprovechado por los ladrones. La tasa de crecimiento del parque automotor en la ciudad crece a razón del 2% anual, razón por la cual el gobierno seccional en base a sus competencias busca posibles soluciones para atenuar esta situación. Una de las zonas en donde se concentra el tráfico en las llamadas horas pico, se da en las vías que unen a los cantones de Guayaquil y Samborondón, según estudios preliminares de factibilidad del Muy Ilustre de Municipalidad de Guayaquil contratados en el 2013. Es por ello que actualmente los alcaldes de Guayaquil y Samborondón han acordado colaborar mutuamente para poder realizar una nueva obra pública, consistente en la construcción del puente tendrá un costo aproximado de USD 83 millones de dólares, obra que fue adjudicada con licitación al consorcio Enlace 780 —Verdú— y de los cuales, el 30% será pagado de contado por el Municipio de Guayaquil como un anticipo, y el restante 70% lo financiará el Cabildo de Samborondón; este puente se encontrará ubicado partiendo desde la Av. Narcisca de Jesús, en la Cooperativa El Limonal y desembocará en el kilómetro 3.5 de la avenida Samborondón en la zona de la Unidad Educativa Liceo Panamericano.

La creación de un nuevo puente que conecte el tráfico vehicular entre los cantones Guayaquil y Samborondón se da con la finalidad de disminuir el tráfico vehicular que afecta en la actualidad a los usuarios de ambas ciudades. Sin embargo, dos tercios del costo de la obra se encuentran por parte de la Municipalidad de Samborondón aún en búsqueda de un

financiamiento que permita pagar al contratista la obra que ejecutará con sus propios recursos más el anticipo que otorgará la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. La presente investigación pretende dar una propuesta de solución a este problema mediante la implementación de una tasa a la circulación vehicular que fluya a través del mencionado puente.

El tema se centrará en el análisis de cuánto se podría recaudar si se aplica una tasa de circulación vehicular en el puente de tráfico vehicular que unirá a la ciudad de Guayaquil con Samborondón. Se analizaría cuál debería ser la tarifa de este tributo propuesto para que no se genere una presión fiscal excesiva al contribuyente. Se identificará los beneficios fiscales y extrafiscales de este nuevo tributo. En lo que respecta a los beneficios fiscales se puede mencionar la obtención de nuevos ingresos para las arcas públicas por vía tributaria y sin afectar gravemente la capacidad económica de los contribuyentes ni aumentar excesivamente la presión fiscal.

CAPITULO I - ANTECEDENTES

1.1 La Descripción del Problema

En los últimos años, la ciudad de Guayaquil ha incrementado su población de manera considerable; según el Censo de Población y Vivienda del Año 2010, la población en la ciudad de Guayaquil ascendió a 2'350,915 habitantes, arrojando una tasa de crecimiento intercensal anual de 1,58% —tomando como referencia el penúltimo censo del año 2001, el cual arrojó una población de 2'039,789— teniendo como consecuencia el incremento de las necesidades a nivel de transportación; lo que conllevó al aumento de la adquisición de vehículos privados, ocasionando que el parque automotor crezca a razón del 2% anual, a tal punto que actualmente existe 1 vehículo particular para una familia de 4 miembros.

Desde la antigüedad, la necesidad de transportar objetos y personas ha sido indispensable para la humanidad.

El crecimiento del parque automotor presenta un proceso evolutivo donde creció significativamente en los últimos 20 años, aunque según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el corte evolutivo viene desde 1968 cuando se pasó de 23,282 vehículos matriculados al transporte de pasajeros a 608,314 vehículos al 2013.

Figura No. 1: Vehículos matriculados para pasajeros. Periodo 1968 – 2013

Año	No. Vehículos matriculados al transporte de pasajeros	Población: Número de habitantes a nivel nacional
	Oferta General	Demanda General
1968	23,282	5,625,829
1969	25,504	5,795,712
1970	27,802	5,969,918
1971	31,255	6,148,361
1972	33,882	6,331,179
1973	35,567	6,518,503
1974	44,017	6,710,462
1975	50,830	6,907,185
1976	54,742	7,109,213
1977	68,875	7,316,459
1978	67,861	7,528,113
1979	78,019	7,743,364
1980	70,929	7,961,402
1981	102,923	8,182,986
1982	106,688	8,408,656
1983	111,361	8,637,273
1984	132,111	8,867,698
1985	134,028	9,098,791
1986	151,118	9,331,895
1987	154,575	9,567,771
1988	159,800	9,804,403
1989	192,763	10,039,775
1990	179,006	10,271,874
1991	195,205	10,503,491
1992	229,991	10,735,969
1993	234,302	10,965,121
1994	250,928	11,186,758
1995	288,868	11,396,692
1996	297,775	11,591,131
1997	310,220	11,772,866
1998	335,160	11,947,588
1999	358,913	12,120,984
2000	370,440	12,298,745
2001	357,800	12,479,924
2002	392,337	12,660,727
2003	434,673	12,842,576
2004	463,281	13,026,890
2005	542,013	13,215,089
2006	613,576	13,408,270
2007	594,645	13,605,486
2008	663,283	13,805,092
2009	681,272	13,961,409
2010	718,031	14,145,262
2011	577,718	14,561,028
2012	593,016	14,770,940
2013	608,314	14,980,853

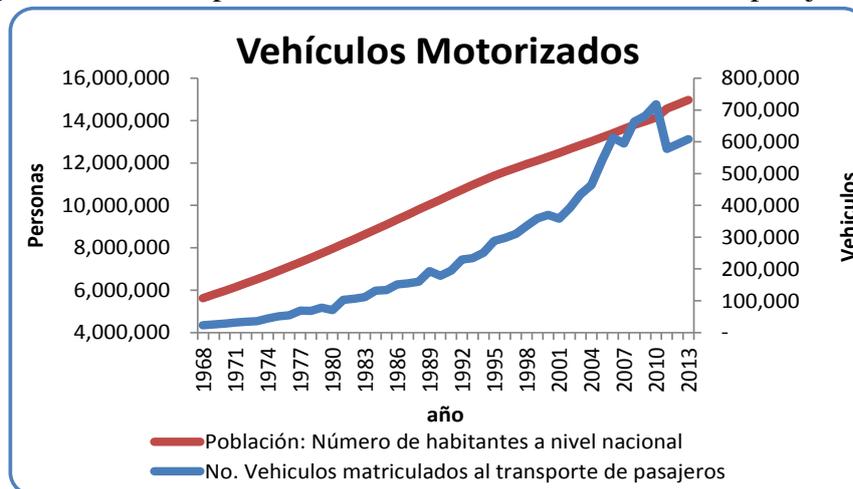
Fuente: Anuario del Transporte/Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014

Elaborado por: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Como se puede observar en la Figura No.1 se denota un crecimiento en el número de vehículos debido puntualmente al crecimiento poblacional de la sociedad ecuatoriana.

En la Figura No. 2 se visualiza la representación gráfica del comportamiento de la población y de los vehículos.

Figura No. 2: Comportamiento histórico de los vehículos de pasajeros



Fuente: Anuario del Transporte/Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014

Elaborado por: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta de Transporte

De los datos extraídos del anuario se denota que la participación de los vehículos motorizados de uso privado respecto al parque automotriz total en el periodo comprendido desde 1968 a 2013, muestra un porcentaje que va desde 51.90% al 99.00%, lo cual indica que el parque automotor ha aumentado, principalmente por la capacidad de endeudamiento de los ciudadanos con una moneda fuerte que estabilizó los indicadores macroeconómicos.

La facilidad para adquirir un automotor ha permitido que los niveles de polución se hayan incrementado alarmantemente. Asimismo, las actuales calles y avenidas no se dan abasto para la normal circulación de los vehículos públicos y privados, generando concentración de smog, ruido y aumento delincriminal, esto se da especialmente en las conocidas horas picos. (Pesantez, 2009)

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el año 2014 se matricularon en el país 1'752,712 vehículos, correspondiéndole a la provincia de Pichincha el

mayor número con 429,537, en segundo lugar se ubica la provincia del Guayas con 321,354 vehículos, cifra que en conjunto representa el 42.84% del total de automotores existentes en el país. Del total de vehículos que circulan en el país, se determina que el 94.54% son automotores de uso particular, los de alquiler representan el 3.67%, los que pertenecen al Estado el 1.41% y los de uso Municipal, el 0.34%. La provincia del Guayas mantiene una importante participación en el parque automotor, se matricularon más del 80% de esos vehículos en la ciudad de Guayaquil.

El tránsito en la ciudad de Guayaquil, se ha convertido en una contrariedad de alcance general, tanto para los conductores y peatones, debido a que cada vez es más complicado controlar y mantener la fluidez vehicular, especialmente en las zonas de mayor actividad comercial lo que genera congestionamientos. (Parrales, 2003).

Esta serie de circunstancias afectan a los ciudadanos no solo social, y económicamente, sino también ambientalmente, ya que el caos vehicular provoca tanto a los conductores como a los peatones estrés, a los vehículos les causa un mayor desgaste de su motor y fluidos, y al ambiente lo afecta por contaminación a causa del smog y del ruido.

Con el objeto de cumplir con el mandato constitucional, establecido en el Art. 264 #6, de la Constitución de la República del Ecuador, (2008), vigente, esto es: «Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal».- El Consejo Nacional de Competencias (CNC), resolvió entregar la competencia para la planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, a los municipios del país.

La Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil tiene como desafío social, el control y el mejoramiento del tránsito en la ciudad, por lo cual ha ido implementando nuevos sistemas de transporte masivos, como es el caso de la Metrovía, inaugurada en el mes de julio del año

2006, en la administración del Ab. Jaime Nebot Saadi, y que consiste en un sistema de autobús de tránsito rápido que funciona en algunos sectores de la urbe; pero esto no ha solucionado el problema del tráfico vehicular, solo lo ha mitigado, razón por la cual se siguen buscando más opciones, como es el caso de la implementación de buses aéreosuspendidos, proyecto que aún se encuentra en estudios.

Una de las zonas de mayor congestión que se puede observar en la ciudad se da en la desembocadura del Puente de la Unidad Nacional, que une a esta ciudad de Guayaquil con otros cantones como Durán, Samborondón, etc.; lo mismo ocurre en la zona de la Av. Francisco de Orellana, vía alterna que une a la ciudad de Guayaquil con cantones como Daule y Samborondón.

Con los antecedentes expuestos, se ha evaluado la idea de realizar un nuevo puente, sobre el río Daule, que una a los cantones de Guayaquil y Samborondón, obra que tiene un costo referencial de ochenta y tres millones quinientos un mil doscientos ochenta y cinco 16/100 dólares de Estados Unidos de América (USD\$ 83'501.285.16), del cual el Municipio de Guayaquil aportará un tercio del valor de la misma, esto es (USD \$ 27'833.761.72); y el Municipio de Samborondón aportará los dos tercios del valor de la misma, es decir la suma de (USD \$ 55'667,523.44).

El monto que fue ofrecido por el Cabildo de Guayaquil, el mismo que servirá de anticipo para la construcción de esta obra pública, no tiene inconveniente alguno para ser financiado, tal como fue aclarado por el Alcalde, Ab. Jaime Nebot Saadi, en donde en múltiples entrevistas ha indicado que no se cobrará tributo alguno, más sin embargo el Municipio de Samborondón si tiene problemas económicos para financiar su parte, razón por la cual quiere implementar una Contribución Especial de Mejoras, que rija a partir del año 2017, la propuesta de este trabajo es dar una alternativa de financiamiento de dicha obra pública, sin general una presión fiscal excesiva a los contribuyentes.

Debido a esta gran problemática es una alternativa considerar la creación de una tasa, denominada peaje, que grave el acceso vial al nuevo puente, con el fin de descongestionar el tránsito que abarca actualmente el puente de la Unidad Nacional, y a su vez poder financiar dicha obra pública sin ejercer una presión fiscal muy fuerte.

A parte de poder financiar esta obra pública, la implementación del peaje generaría otro tipo de beneficios, como:

- Redistribución del tráfico en vías que unan el cantón Guayaquil con Samborondón
- Incrementar la velocidad media en la zona
- Reducir la contaminación ambiental
- Generar ingresos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que en la actualidad evidencian retrasos en sus asignaciones por parte del gobierno central, entre otros.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

- Proponer la implementación de una tasa de circulación vehicular en el puente que unirá Guayaquil con Samborondón, con la finalidad de financiar el mismo.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Determinar si las municipalidades tienen legalmente la facultad necesaria para implementar una tasa de circular vehicular.
- Establecer los diversos elementos del tributo que se propone implementar.
- Identificar los beneficios fiscales y extrafiscales que puedan surgir de la implementación de una tasa de circulación vehicular.

- Determinar el monto que se recaudaría por concepto de la implementación del tributo a la circulación vehicular.

1.3 Justificación del Tema

La justificación de la presente investigación radica en la necesidad de encontrar una vía idónea para el financiamiento de la construcción del Puente sobre el río Daule que incluye paso elevado en la Avenida Samborondón, vía de acceso, puente vía de acceso, paso elevado sobre la Avenida Narcisca de Jesús Martillo Moran y viaducto hacia la Avenida José María Egas, que une los cantones de Samborondón y Guayaquil, que tiene un costo referencial de ochenta y tres millones quinientos un mil doscientos ochenta y cinco 16/100 dólares de Estados Unidos de América (USD\$ 83'501.285.16), del cual el Municipio de Guayaquil aportará un tercio del valor de la misma, esto es (USD \$ 27'833.7 .72); y el Municipio de Samborondón aportará los dos tercios del valor de la misma, es decir la suma de (USD \$ 55'667,523.44), sería la implementación de un cobro de tarifas de congestión, popularmente conocido como peaje, es por ello que, en concordancia con los conocimientos adquiridos en la maestría para el presente proyecto, se realizará un análisis tributario de la implementación de dicha tasa de circulación vehicular, para medir su impacto de financiamiento y recaudatorio.

1.4 Hipótesis

La implementación de una tasa a la circulación vehicular permitirá financiar la construcción del puente de tráfico vehicular que unirá Guayaquil con Samborondón sin generar una gran afectación a la capacidad económica del usuario del servicio.

CAPITULO II – MARCO TEÓRICO

2.1 Los Tributos

La palabra tributo viene del latín tributum, que ya tenía significado de impuesto, tasa o contribución. A partir del verbo tributar implica distribuir o repartir. Se entiende como todo pago o erogación que deben cumplir los sujetos pasivos¹ de la relación tributaria, en virtud de una ley formalmente sancionada pero originada de un acto imperante, obligatorio y unilateral, creado por el Estado en uso de su potestad y soberanía. (Queralt Martin, 2007)

2.1.1 Concepto

Los estados o gobiernos provinciales como objetivo principal buscan gravar a las principales actividades económicas. Los tributos son ingresos públicos de derecho público que consiste en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente, exigidas por una Administración Pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la Ley vincula el deber de contribuir. (Fonrouge Giuliani C., 1990)

Fleiner, citado por el jurista paraguayo Carlos A. Mersan, en su obra Derecho Tributario, define al tributo como: «...prestaciones pecuniarias que el Estado u otros organismos de Derecho Público exigen en forma unilateral a los ciudadanos para cubrir las necesidades económicas... ».

Para Manuel Peña Villamil en su obra Derecho Tributario, (1995), al explicar el tributo, manifiesta que: «...son aquellas prestaciones de carácter económico exigidas por el Estado a los particulares en virtud del poder de imposición a fin de cubrir las necesidades del Estado...»

¹ Persona que está sujeta a pagar un impuesto, en especial el de la renta sobre las personas físicas

Otra definición del tributo la realiza el estudioso del Derecho Tributario, Giuliani Fonrouge, quien fue citado por Nora Lucía Ruoti en su obra Lecciones para Cátedra de Derecho Tributario. Al respecto, el citado autor define al tributo como: «una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de carácter público. »

2.1.2 Clasificación de los Tributos

(Mersan Carlos, 1997) Los tributos se clasifican de la siguiente forma:

- En razón de su origen
- En razón del objeto
- En razón de criterios administrativos
- En función de la capacidad contributiva
- Criterio económico de la traslación
- En razón del sujeto
- En razón de la actividad gravada
- En función de su plazo
- En razón a la carga económica

Según los efectos económicos se clasifican en:

- Percusión
- Transferencia o traslación
- Incidencia
- Difusión
- Amortización

El Art. 1 del Código Tributario Ecuatoriano, (2005), indica que se entiende por tributos, a los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.

Troya José, en su obra Estudio del Derecho Tributario, (1984), se refiere al impuesto como: «... se considera como impuesto aquella prestación exigida por el Estado en virtud de su potestad de imperio, y que el contribuyente se ve obligado a pagar por encontrarse en el caso previsto por la disposición legal que consulta la existencia del tributo...»²:

Por su lado, las contribuciones especiales, son tributos obligatorios que el contribuyente paga en razón a un beneficio obtenido por una obra pública. Ej. La regeneración urbana.

En cambio la tasa, es un tributo que va a depender de la contraprestación, o uso del servicio que ofrece el Estado. Ej. El peaje.- No se debe confundir el precio público con la tasa, ya que el primero se da cuando el Estado compete en el mercado, para la prestación del servicio, con empresas privadas, como por ejemplo la telefonía celular —CNT vs CLARO—; en cambio, en el caso de las tasas, el Estado es el único que ofrece el servicio, y queda a potestad del usuario adquirir o no dicho servicio.

Tabla No. 1: Clasificación de los Tributos

Clase de Tributos	Hecho Generador	Grado de Obligación	Contraprestación directa
Impuestos	Los definidos por la ley para cada caso.	Alto	No existe
Contribuciones	Obtención de beneficios producto de inversión estatal	Medio	Existencia de un beneficio recibido
Tasas	Beneficio por servicios estatales	Bajo	Existe un servicio prestado

Fuente: Código Tributario Ecuatoriano, 2005

Elaborado por: autor

²Troya Jaramillo, José Vicente. “Estudios de Derecho Tributario”. Serie Estudios Jurídicos, Volumen 1, Corporación Editora Nacional, Quito, 1984, p.33

2.1.3 La Tasa: Concepto y Elementos

2.1.3.1 Concepto:

Este término es conocido como contraprestación en especies monetarias que pagan las personas a un ente público o al estado por un servicio público especial y divisible. (Ruoti Nora, 2006)

Jurídicamente, el Estado aplica tasas porque ejercita su potestad tributaria, solo que vinculado con la contribución a un presupuesto de hecho especial, como es la prestación de un servicio determinado, es decir, tomando como elemento determinante del gravamen la realización de una circunstancia diferente de aquellas que normalmente adopta para el impuesto y para otras categorías tributarias.

2.1.3.2 Elementos:

Por lo general se han señalado los siguientes elementos³:

- Naturaleza tributaria de la tasa
- Existencia de un servicio que presta el Estado.
- Naturaleza del servicio prestado.
- Divisibilidad del servicio.
- Voluntariedad.
- Ventaja.
- Destino de los fondos.
- Prescripción

³ Fuente: Tasa (2015). Monografías. Recuperado de www.monografias.com/trabajos7/tasa

Naturaleza tributaria: Tanto la prestación del servicio como la imposición de su compensación tienen como fundamento el poder de imperio del Estado, y esta última tiene como finalidad de cubrir las necesidades públicas. De esta manera la tasa queda subordinada a ciertos principios constitucionales a saber:

- Legalidad
- No confiscatoriedad
- Igualdad y equidad

Existencia de un servicio prestado por el Estado: Si bien la jurisprudencia estableció que la tasa solo se debe existir cuando hay una efectiva prestación del servicio, también se aceptó la posibilidad de cobro del tributo con anterioridad a la actividad estatal y esta es la posición seguida por la doctrina dominante. Con esto se dejó de lado el criterio por el cual la graduación del monto de la tasa se realizaba de acuerdo con la ventaja recibida con el servicio, para adoptar el criterio de la existencia del servicio mismo que presta el Estado. Lo importante como fundamento del gravamen es la existencia de una organización administrativa que esté en condiciones de prestar el servicio que da origen a la imposición del tributo.

Naturaleza del servicio: Para una parte de la doctrina, todo pago efectuado por un particular al Estado por un servicio que éste le presta puede ser calificado como tasa. Para otros, solo tienen ese carácter aquellos servicios que sean inherentes al Estado, que solo pueden concebirse si su prestación es realizada por un ente estatal.

Divisibilidad del servicio: Para algunos autores esta es una de las diferencias entre el impuesto y la tasa. Podemos calificar como servicios divisibles aquellos que son pasibles de

ser fraccionados en prestaciones individualizadas que sean dispensadas a individuos determinados.

Voluntariedad: Algunos autores señalan como una de las características esenciales de la tasa que la prestación del servicio sólo se cumpla a requerimiento del interesado pero existen una gran cantidad de servicios que se prestan de oficio y aún contra la voluntad del particular; así la inspección sanitaria, la de pesas y medidas, la administración de justicia, son todas actividades que se inician o pueden iniciarse por iniciativa propia del estado, independientemente de la voluntad del contribuyente o aún en contra de ella.

Ventaja: Algunos autores se pronuncian expresamente por reconocer en la tasa, como característica esencial, la existencia de una ventaja o un beneficio para aquél a quien se presta el servicio.

Se ha criticado esta posición sosteniendo que si bien en la mayoría de los casos existe una ventaja o un beneficio en quien recibe la prestación del servicio, hay otros casos en que tal provecho no se da en absoluto, pudiendo en alguno de ellos representar un perjuicio para quien debe pagar el servicio, poniéndose como ejemplo generalmente la tasa de justicia que debe ser pagada por quien ha perdido el juicio civil o ha sido condenado en juicio penal.

Destino de los fondos: Si la razón que sirve de fundamento jurídico a la tasa es la prestación de un servicio estatal, es menester que el producto tenga como único destino el servicio mismo, entendido éste en términos amplios.

Prescripción: Es el tiempo por el cual se establece la obligatoriedad del pago.

2.1.4 Potestad de la Administración Tributaria Seccional para Implementar Tasas

Kelsen representó mediante una forma gráfica —pirámide— la estructura escalonada del orden jurídico, que es el resultado obtenido de un estudio profundo de la obra Teoría pura del derecho, del tratadista austriaco Hans Kelsen, quien propuso que el ordenamiento jurídico es un conjunto de normas categorizadas jerárquicamente, entre sí, de tal manera que representada de manera visual se asemejaría a una pirámide formada por pisos superpuestos. Siendo la que se encuentra en la cúspide la de mayor jerarquía y disminuyendo conforme se acerca a la base de la pirámide, esto indica de manera visual cual está supeditada a las que se encuentran sobre ella y cuales dependen de ella.⁴

Para Kelsen «...la Constitución es la más alta grada jurídico positiva, y su misión consiste en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica, esto es, de la legislación, pues en la norma fundamental arraiga en último término la significación normativa de todas las situaciones de hecho constitutivas del orden jurídico. Sólo bajo el supuesto de la norma fundamental puede interpretarse como Derecho, es decir, como sistemas de normas jurídicas, el material empírico que se ofrece a la interpretación jurídica...»⁵

La Constitución es la norma de mayor supremacía en el Ecuador según se expresa en el Título IX.- Supremacía de la Constitución. A continuación los artículos que lo avalan, según la Constitución vigente (2008):

Artículo 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos de poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

⁴ Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982

⁵ Kelsen. Teoría pura del Derecho, Ert. Losada, Bs. Atres, págs. 99 y 109

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Artículo 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Figura No. 3: Jerarquía normativa aplicada en el Ecuador



Fuente: Constitución de la República del Ecuador, 2008

Elaborado por: autor

El numeral 5 del Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), determina las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, sin perjuicio de otras que determine la ley, entre las cuales esta: «5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras».

Así mismo, los literales e) y f) del Art. 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (2010), señala entre las Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal, las siguientes: «Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;... e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas,

tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal; »

El Art. 270 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se refiere a los recursos económicos de los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que estos generaran sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad.

La potestad tributaria de los gobiernos descentralizados se justifica como exigencia de la autonomía, ya que no podría tener una completa realización si no se admite la posibilidad de que dichos gobiernos puedan formular sus presupuestos, generar sus propios recursos, y con ello, financiar el gasto público local.

Las ordenanzas municipales es un tipo de norma jurídica que se incluye dentro de los reglamentos y que se caracteriza por estar subordinada a la Ley.

Es un acto normativo a través del cual se expresa el Concejo Municipal para el gobierno para su respectiva sección de provincia en temas que revisten interés general y permanente para la población y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación.

Con esta base constitucional y legal, se brinda la potestad a los Municipios para poder implementar esta tasa, de circulación vehicular en la provincia del Guayas, propuesta en el presente trabajo.

2.1.5 Principios Tributarios

El Art. 300 de la Constitución del Ecuador (2008), señala: «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...»

Uno de los principales principios constitucionales del derecho tributario doctrinariamente reconocidos, son:

Principio de Legalidad.- También conocido como *Principio de reserva de Ley*, y quiere decir que no se puede, en materia tributaria, aplicar un tributo, sin que una ley previamente lo haya establecido, *nullum tributum sine lege*.

Héctor Villegas con relación a este principio sostiene que «...el principio de legalidad significa que los tributos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo... »⁶

Principio de Igualdad.- Este principio consiste en dar un tratamiento igualitario a los contribuyentes, pero con relación a su capacidad contributiva, es decir respecto a su capacidad tributaria; es una igualdad entendida entre iguales.

Marisa Vázquez respecto a este principio, sostiene que «...no se refiere a la igualdad numérica...», sino a la «...necesidad de asegurar el mismo tratamiento a quienes se encuentren en análogas situaciones... »⁷

Principio de Generalidad.- Para Marisa Vázquez este principio constituye en una derivación del principio de igualdad, ya que implica que los tributos se aplican abarcando íntegramente las categorías de personas y bienes previstos por la ley y no a una parte de ellas⁸.

⁶ Héctor B. Villegas, Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario, Ediciones DEPALMA, Capítulo VIII, Derecho Constitucional Tributario, página 190

⁷ Marisa Vázquez, Colección Académica. Régimen Tributario.- Mario Volman Director, Editorial FEDYE., Capítulo II. Principios Constitucionales, página 134

⁸ Marisa Vázquez, Colección Académica.-Régimen Tributario.-Mario Volman Director, Editorial FEDYE., Capítulo II. Principios Constitucionales, página 134

Principio de Proporcionalidad.- Para el tratadista Héctor Villegas, este se refiere a que la fijación de contribuciones concretas de los habitantes de la Nación sea *en proporción* a sus singulares manifestaciones de capacidad contributiva, ya que lo deseado es que el aporte no resulte *desproporcionado* en relación a ella. Manifiesta que un impuesto es proporcional no *cuando su alícuota es constante, cualquiera que sea la cantidad gravada*, sino que la proporcionalidad se refiere a la denominada *proporcionalidad graduada*.⁹

2.2 El Peaje

2.2.1 Concepto e Historia del Peaje

Se denomina peaje al pago que se efectúa como derecho para poder circular por un camino. En la antigüedad, se llamaba portazgo a la suma que debía pagarse para cruzar cierto límite —puerta— entre dos zonas territoriales o por cruzar un puente. (Jarach Dino, 2003).

En términos más generales se asocia el concepto de peaje a la tasa o tarifa, que se cobra a un medio de transporte terrestre, fluvial o marítimo como derecho de tránsito, para utilizar la infraestructura de la respectiva vía de comunicación; por ejemplo a los automóviles para poder circular por una autopista, o a los barcos para poder atravesar por un canal de navegación o hidrovía. En la mayoría de los casos, la vía o ruta marítima sujeta a peaje permite a los usuarios ahorrar tiempo de viaje y reducir sus costos de operación, con respecto al tránsito por vías o rutas alternas libres de peaje¹⁰.

2.2.2 Tipos De Peaje

Existen varios tipos de peaje¹¹:

⁹ Héctor B. Villegas, Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario, Ediciones DEPALMA, Capítulo VIII, Derecho Constitucional Tributario, página 206

¹⁰ Fuente: Peaje (2015). Wikipedia. Recuperado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Peaje>

¹¹ Fuente: Peaje (2015). Wikipedia. Recuperado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Peaje>

Peaje abierto: Cada cierta distancia hay una caseta de peaje, donde se abona una cantidad.

Peaje cerrado: Al entrar en la carretera de peaje, se registra la entrada y se abona a la salida, según la longitud recorrida, sin más paradas intermedias —con peaje manual recoge una tarjeta a la entrada y cuando se usa el tele-peaje no se recoge tarjeta, pues el aparato se encarga de registrar la entrada—.

Peaje anual: En algunos países, como en Suiza, los usuarios pagan anualmente una cantidad, que se acredita mediante una pegatina en el parabrisas, que les permite circular por todas las autopistas libremente. Aquellos que solamente la utilizan ocasionalmente —turistas—, tienen que pagar la misma cantidad.

Peaje urbano de congestión: Es un tipo de tasa, cargo o impuesto que se cobra en algunas ciudades bajo la política de tarifas de congestión, como los implantados en Buenos Aires, Estocolmo, Londres, Milán y Singapur, con el propósito de disminuir la cantidad de vehículos que acceden a una determinada zona del centro para reducir la congestión del tránsito, y en los programas más recientes, también tienen el objetivo de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. Es un auténtico portazgo, y no de un peaje en el sentido tradicional, los medios de comunicación con frecuencia lo llaman peaje urbano.

Además hay otro medio curioso de financiar las carreteras:

Peaje sombra: En este tipo de peaje, una empresa financia la construcción y mantenimiento de una carretera a cambio de una concesión con cargo al presupuesto del Estado y no de los usuarios, estos pagos se realizan anualmente en función del tráfico vehicular.

2.2.3 Características Generales de la Vía donde se Ubicará el Peaje

La obra total con los anillos viales, más el peaje tiene un costo aproximado de USD143 millones, de la cual sólo la construcción del puente tendrá un costo de USD 71'946.390,37, obra que fue adjudicada con licitación al consorcio Enlace 780 —Verdú— y de los cuales, el 30% será pagado de contado por el Municipio de Guayaquil y el restante 70% lo financiará el Cabildo de Samborondón. El mencionado Cabildo solicitó licitación, documento que al momento no se encuentra disponible.

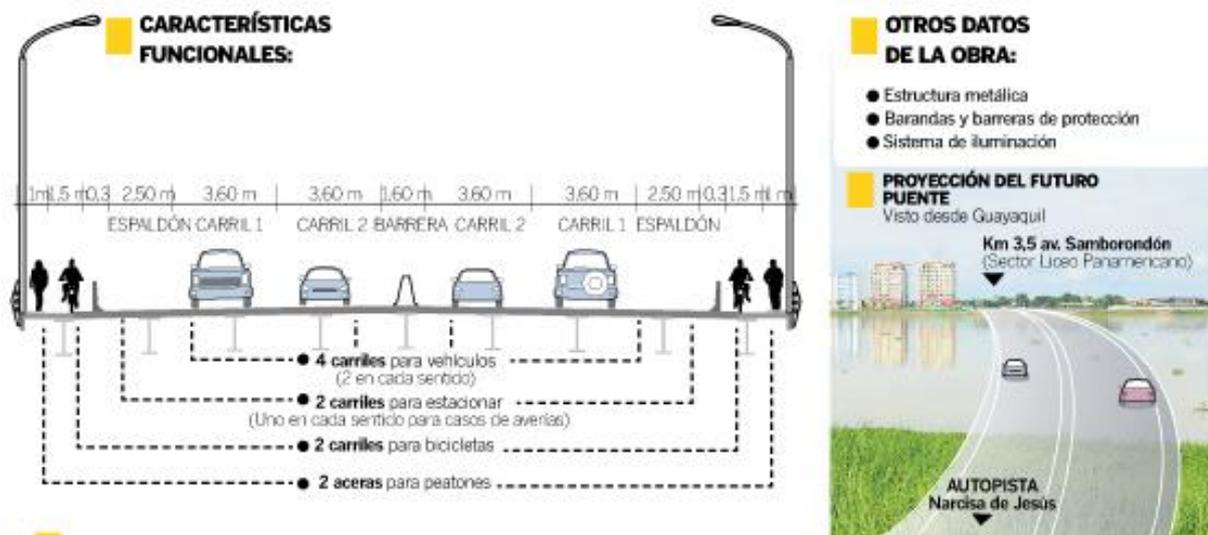
El puente se ejecutará en Julio 2016 y que esperan el pronunciamiento de la Prefectura en cuanto a la licencia ambiental. El aval del Gobierno Provincial busca que las medidas de protección al ambiente sean técnicamente viables y económicamente posibles. El puente, que tendrá una longitud de 780 metros, se levantará en el vecino cantón a la altura del km 3,5 de la avenida Samborondón, en el sector del Liceo Panamericano, atravesará el río Daule y terminará en Guayaquil con tres ramales que llegan al sector de la cooperativa Limonal, junto a las lagunas de oxidación de Interagua.

Uno de los ramales conectará hacia la autopista Narcisa de Jesús, en el sentido Terminal Terrestre-Pascuales; otro será un viaducto que comunicará con la avenida José María Egas; y un tercero que será el acceso para los vehículos que se trasladarán de Guayaquil a Samborondón.

Se prevé la firma del contrato para un segundo puente sobre el río Daule, que partirá de la zona de la urbanización La Joya hacia la autopista Narcisa de Jesús. Lo costearán el municipio de Guayaquil con el de Daule.

Figura No. 4: Mapas de Ubicación

El nuevo puente



Fuente: Municipio de Guayaquil, 2014

Elaborado por: Diario El Universo

2.2.4 Sujetos De La Tasa

(Blanco Vicente, 1968) Existen dos sujetos de la tasa:

Sujeto activo: Es la entidad administrativa beneficiada directamente por el recaudo del impuesto, quien hace figurar en su presupuesto los ingresos por el respectivo tributo. En el presente proyecto sería el Cabildo de Samborondón.

Sujeto pasivo: Es la persona física o jurídica que hace frente al pago de una obligación. En la presente propuesta sería la persona quien va a hacer uso del nuevo puente.

2.2.5 Hecho Generador

Dentro del proyecto propuesto, el hecho generador de la tasa sería el uso del nuevo puente que unirá los cantones de Guayaquil y Samborondón.

2.2.6 Base Imponible

Para el presente trabajo, se estableció la tasa en USD\$1,00, peaje que servirá para trasladarse por el nuevo puente, de ida y de regreso en el mismo día.

2.2.7 Constitucionalidad del Peaje, viola o no el Derecho a la Libertad de Circulación?

Nuestra Constitución, (2008), recoge el derecho al libre tránsito o circulación en el Capítulo sexto, refiriéndose a los Derechos de libertad, específicamente en el numeral 14 del Art. 66, en donde señala, que: «Se reconoce y garantizará a las personas: 14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley...».

Este derecho, es reconocido como un derecho humano, ya que está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Art. 13, el cual expresa en su numeral 1, lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. »

Se conoce que el peaje, como medio de financiar la construcción y/o conservación de obras públicas, es perfectamente constitucional, ya que no prohíbe el acceso a circular en zonas determinadas, sino más bien, es el precio que se paga en virtud del uso de un canal, una

carretera, autopista, puente, etcétera, usado como instrumento para costear la construcción y /o conservación de una obra pública.

Se puede concluir que no existe violación constitucional, ya que el cobro de una tasa —peaje— no afecta el contenido esencial de la movilidad, toda vez, que no es un impedimento a la movilización, pues al cobrarse un valor mínimo no agrava la forma de movilización a tal punto de que no pueda una persona transportar de un lugar a otro.- El cobro de estos valores —tasa—, es una potestad legítima y válida del Estado por el interés común de mantener en buen estado las vías de transporte, lo cual, al contrario, permitirán a los ciudadanos un mayor y mejor ejercicio del derecho a moverse, y precisamente, uno de los fines de los tributos es la redistribución, y de esta forma el Estado capta fondos o recursos para redistribuirlos y en este caso, brindar una óptima prestación de servicios respecto a las vías de transporte. No se debe incurrir en el error, de una concepción neoconstitucionalista, y exagerar la dimensión valorativa de los derechos; debemos de recordar que por el principio de democracia, los derechos pueden ser legítimamente delimitados y regulados por el legislador que goza de legitimidad democrática.

2.2.8 Comparación con otros países sobre los efectos de la aplicación de Tasas de Congestión

En Países Asiáticos

El caso de Singapur constituye el sistema de peaje de anticongestión más tradicional que fue puesto en funcionamiento en 1975, apoyado mediante la imposición de importantes gravámenes aplicados a la propiedad del vehículo, elevados impuestos sobre el combustible y una elevada tasa de estacionamiento, tuvo como objetivo prioritario la reducción de los altos niveles de congestión que soportaba la ciudad, además de proporcionar un importante

volumen de ingresos públicos necesarios para afrontar una estrategia general de transporte basada también en una planificación coordinada del transporte, los usos de suelo, la construcción de una modesta red de carreteras y una fuerte promoción del transporte público, el desarrollo del sistema del *Park and Ride* y una gestión cada vez más integrada del tráfico, contribuyendo al actual modelo de movilidad sostenible con que cuenta la ciudad.

La temprana implantación del sistema de peaje en Singapur surge como consecuencia de dos razones fundamentales, por un lado la elevada tasa de motorización en relación a la superficie reducida de su territorio —644.4km²— y la existencia de régimen político centralizado y no democrático, que permitió evitar el problema de la falta de aceptación social relacionado con la aplicación de este tipo de medidas.

Como características más representativas del peaje de Singapur, destacamos que su cordón de peaje tiene un ámbito de 7.2km², que afecta básicamente al centro financiero de la ciudad por considerarse el principal núcleo de concentración de tráfico, dotado de 44 puntos de control mediante dispositivo ERP¹² interno del vehículo y un horario de aplicación continuando entre las 7:30 y las 18:30 horas todos los días laborales, y entre los 10:15 y las 14:00 horas los sábados como medida de reducción de la congestión por motivos de compra.

Su tarifa de aplicación por término medio es de €1.50 por acceso, siendo variable en función de la hora del día, nivel de congestión y punto de acceso al recinto y también dependiendo de las velocidades medias de referencia —entre 20 y 30 km/h en la zona central restringida y entre 45 y 60 km/h en las autopistas—. Las tarifas de aplicación son revisadas cada tres meses.

Respecto al sistema de exenciones, que inicialmente fue aplicado a taxis, autobuses de transporte urbano, vehículos de transporte de mercancías y vehículos con más de tres

¹² Dispositivo de telemarraje

ocupantes fue modificado en 1990, y tan sólo se encuentran exentos del pago de tarifa los autobuses de transporte público.

Entre los efectos positivos más representativos sobre la congestión circulatoria y la fluidez de la red viaria urbana como objetivo prioritario de la aplicación del sistema de peaje, hemos de destacar que, durante las dos primeras décadas desde su puesta en funcionamiento se experimentó una reducción del tráfico entrante en el centro de la ciudad del orden del 73% durante el año 1975, impacto muy superior al esperado, del 50% en el año 1992, y del 24% tras la implantación del nuevo sistema ERP en el año 1998. Entre las principales razones de esta reducción tan significativa, se encuentra la imposición de tarifas en las autopistas que dan acceso a la zona central restringida de forma paralela a la aplicación del sistema de peaje.

El efecto sobre la congestión urbana en términos de velocidad media de circulación se incrementó en el año 1975 pasando de 19 a 36 km/h, y 1998 tras la implantación del nuevo sistema automático pasó de 30-35 km/h a 40-45 km/h.

El cambio en el sistema de transporte público, como principal foco de inversión derivada de los ingresos procedentes del sistema de peaje, se materializó en un plan de desarrollo y modernización de la red de metro y tranvía, inversión que derivó en un incremento del uso del transporte público del 46% en el año 1975, que se elevó a más del 70% en el año 1991. El incremento en el uso del transporte público por motivo de movilidad obligada al trabajo pasó del 37% al 67% para el periodo 1975-1992.

Los costes e ingresos derivados del sistema de peaje en Singapur supusieron una inversión inicial de 210 millones de US\$ en 1975, y unos costes operativos e ingresos anuales durante el periodo 1975-1988 estimado, del orden de 250 y 6.800 millones de US\$ respectivamente, lo que pone de manifiesto que los ingresos superan once veces a los costes operativos. La inversión adicional necesaria para la introducción del nuevo sistema ERP en 1998 se estima en 110 millones de US\$, datos que evidencian la rentabilidad del sistema.

Como conclusión final sobre el sistema de peaje de Singapur podemos afirmar que ha supuesto una medida altamente efectiva para la reducción de la congestión a lo largo de los más de treinta años que lleva en funcionamiento, así como una fuente de recursos importante para el desarrollo y potenciación de un transporte público moderno y competitivo. En definitiva, el caso de Singapur supone el ejemplo más claro de la capacidad de los sistemas de peaje para influir en el comportamiento y pautas de movilidad urbana ciudadana más sostenibles.

En Países Europeos

En el caso de Estocolmo como principal exponente de peaje de anticongestión escandinavo, se aplica sobre una población aproximada de 765 mil de habitantes residentes en la capital y una población de 1,9 millones de habitantes para el conjunto del condado. Entre las razones que justifican la aplicación del sistema se encuentran el alto nivel de tráfico que se concentra en el interior de la ciudad durante los días laborales —aproximadamente 500 mil vehículos por día— y la existencia de una red del sistema de transporte radial altamente denso y vulnerable. La implantación del sistema de peaje cuyo ámbito de superficie es de unos 50 km² incluyendo las lagunas de agua, tuvo lugar mediante referéndum que, tras un periodo de prueba de siete meses supuso su aprobación definitiva desde agosto del año 2007.

Los principales objetivos de este sistema de peaje fueron la reducción de la congestión, el aumento progresivo de la accesibilidad y la mejora del medio ambiente, razones por las que los ingresos procedentes del sistema durante el periodo de ensayo fueron íntegramente destinados a la inversión en la mejora de transporte público e instalaciones *park&ride*, sin embargo, tras su implantación definitiva, dichos ingresos se han diversificado también hacia la financiación de nuevas inversiones en infraestructuras de carretera.

El cordón que delimita el centro de la ciudad dispone de dieciocho puntos de control, dotados de un sistema de identificación de los usuarios de forma generalizada y automática mediante la lectura de la placa de matrícula a su paso por dichos puestos. La aplicación de la tarifa se efectúa mediante horario continuado de lunes a viernes entre las 6:30 horas y las 18:29 horas para toda entrada-salida a la zona delimitada por el peaje, cuyo coste oscila en función de la hora de entrada o salida por día entre €1,20 y €6.00 como máximo por vehículo y día. El sistema de pago se efectúa mensualmente a través de factura.

Respecto al sistema de exenciones, éste se aplica a vehículos de emergencia, militares o diplomáticos, vehículos con matrícula extranjera, vehículos con permiso de estacionamiento de discapacidad, vehículos de combustibles alternativos y algunas exenciones para determinados recorridos específicos.

Los resultados y efectos más representativos detectados durante el periodo de ensayo previo a la implantación definitiva del sistema —agosto 2007—, pusieron de manifiesto una reducción del tráfico entrante a la zona de tarificación del 22% durante el periodo horario de aplicación de la tarifa, siendo del 16% durante la hora pico en la mañana y 24% en la tarde.

El caso de Londres la puesta en marcha y funcionamiento del actual sistema de peaje urbano en Londres, surgió en febrero de 2003, bajo la iniciativa del Greater London Council, bajo el liderazgo del Major —alcalde—, Ken Livingstone y el apoyo del Gobierno Laborista Inglés y afecta a una superficie que delimitada por su cordón de peaje, de aproximadamente 42 Km², correspondiendo 22 Km² a la zona central o zona de peaje original —2003— y los 20 Km² restantes a la Extensión Occidental cuya puesta en funcionamiento tuvo lugar en febrero del año 2007.

Los objetivos prioritarios del sistema de peaje, constituyen la base para alcanzar un conjunto de estrategias en el transporte londinense, como son además de la reducción de la congestión, un conjunto de mejoras radicales en el servicio de transporte público en

superficie, garantizar una mayor fiabilidad en el tiempo de desplazamiento de los usuarios de vehículo privado y una mayor eficiencia en la distribución urbana de mercancías.

El horario de funcionamiento se encuentra establecido de forma continuada entre las 7:00 horas y las 18:00 horas de lunes a viernes, que mediante el pago de la tarifa diaria de 10 £ — 12 €— permite el acceso a los usuarios, los cuales pueden salir y entrar a la zona restringida libremente a lo largo de la jornada. El sistema de descuentos se aplica mediante la fórmula de Auto Pay de 9 £ —10,8 €—, un sistema de descuento por pago anticipado bien mensual o anual, así como una bonificación del 90% a los residentes dentro de la zona de peaje y un conjunto amplio de exenciones de los que se benefician discapacitados, vehículos de emergencias y fuerzas armadas, motos, vehículos con nueve o más asientos, vehículos de combustibles alternativos, grúas y vehículos destinados a averías y taxis y minicab.

En el caso de Estocolmo como principal exponente de peaje de anticongestión escandinavo, se aplica sobre una población aproximada de 765 mil de habitantes residentes en la capital y una población de 1,9 millones de habitantes para el conjunto del condado. Entre las razones que justifican la aplicación del sistema se encuentran el alto nivel de tráfico que se concentra en el interior de la ciudad durante los días laborales —aproximadamente 500 mil vehículos por día— y la existencia de una red del sistema de transporte radial altamente denso y vulnerable. La implantación del sistema de peaje cuyo ámbito de superficie es de unos 50 km² incluyendo las lagunas de agua, tuvo lugar mediante referéndum que, tras un periodo de prueba de siete meses supuso su aprobación definitiva desde agosto del año 2007.

Los principales objetivos de este sistema de peaje fueron la reducción de la congestión, el aumento progresivo de la accesibilidad y la mejora del medio ambiente, razones por las que los ingresos procedentes del sistema durante el periodo de ensayo fueron íntegramente destinados a la inversión en la mejora de transporte público e instalaciones

park&ride, sin embargo, tras su implantación definitiva, dichos ingresos se han diversificado también hacia la financiación de nuevas inversiones en infraestructuras de carretera.

El cordón que delimita el centro de la ciudad dispone de dieciocho puntos de control, dotados de un sistema de identificación de los usuarios de forma generalizada y automática mediante la lectura de la placa de matrícula a su paso por dichos puestos. La aplicación de la tarifa se efectúa mediante horario continuado de lunes a viernes entre las 6:30 horas y las 18:29 horas para toda entrada-salida a la zona delimitada por el peaje, cuyo coste oscila en función de la hora de entrada o salida por día entre €1,20 y €6.00 como máximo por vehículo y día. El sistema de pago se efectúa mensualmente a través de factura.

Respecto al sistema de exenciones, éste se aplica a vehículos de emergencia, militares o diplomáticos, vehículos con matrícula extranjera, vehículos con permiso de estacionamiento de discapacidad, vehículos de combustibles alternativos y algunas exenciones para determinados recorridos específicos.

Los resultados y efectos más representativos detectados durante el periodo de ensayo previo a la implantación definitiva del sistema —agosto 2007—, pusieron de manifiesto una reducción del tráfico entrante a la zona de tarificación del 22% durante el periodo horario de aplicación de la tarifa, siendo del 16% durante la hora pico en la mañana y 24% en la tarde.

El caso de Londres la puesta en marcha y funcionamiento del actual sistema de peaje urbano en Londres, surgió en febrero de 2003, bajo la iniciativa del Greater London Council, bajo el liderazgo del Major —alcalde—, Ken Livingstone y el apoyo del Gobierno Laborista Inglés y afecta a una superficie que delimitada por su cordón de peaje, de aproximadamente 42 Km², correspondiendo 22 Km² a la zona central o zona de peaje original —2003— y los 20 Km² restantes a la Extensión Occidental cuya puesta en funcionamiento tuvo lugar en febrero del año 2007.

Los objetivos prioritarios del sistema de peaje, constituyen la base para alcanzar un conjunto de estrategias en el transporte londinense, como son además de la reducción de la congestión, un conjunto de mejoras radicales en el servicio de transporte público en superficie, garantizar una mayor fiabilidad en el tiempo de desplazamiento de los usuarios de vehículo privado y una mayor eficiencia en la distribución urbana de mercancías.

El horario de funcionamiento se encuentra establecido de forma continuada entre las 7:00 horas y las 18:00 horas de lunes a viernes, que mediante el pago de la tarifa diaria de 10 £ — 12 €— permite el acceso a los usuarios, los cuales pueden salir y entrar a la zona restringida libremente a lo largo de la jornada. El sistema de descuentos se aplica mediante la fórmula de Auto Pay de 9 £ —10,8 €—, un sistema de descuento por pago anticipado bien mensual o anual, así como una bonificación del 90% a los residentes dentro de la zona de peaje y un conjunto amplio de exenciones de los que se benefician discapacitados, vehículos de emergencias y fuerzas armadas, motos, vehículos con nueve o más asientos, vehículos de combustibles alternativos, grúas y vehículos destinados a averías y taxis y minicab.

En Países De América

Colombia: Las ciudades colombianas¹³ con más de 300,000 habitantes podrán establecer peajes por uso de áreas de alta congestión, contaminación o de infraestructura construida o mejorada para evitar trancones en las zonas de mayor circulación de tráfico vehicular.

Entre los 20 capitales que podrían la medida estarían, según el Censo del Dane, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Santa María, Soacha, Pasto, Villavicencio, Manizales y Montería, entre otras.

Antes de definir las zonas con peaje, los alcaldes deberán presentar un plan de acción que contenga un estudio de viabilidad económica y social, indicando expresamente los costos

¹³ Fuente: Peajes Urbanos. (2015). Portafolio. <http://www.portafolio.co/economia/peajes-urbanos-colombia>

y beneficios de la iniciativa a impulsar, y su conveniencia. Los estudios técnicos presentados servirán de base para la definición del valor de las tasas por uso. La norma es clara en que no se podrá tener más de un peaje en una sola avenida. Por esta razón, las vías que estuviesen asociadas a cobros por peaje no podrán ser incorporadas a sistemas para la imposición de tasas por uso.

Los peajes urbanos aparecen en Colombia como respuesta al crecimiento del índice de motorización en el país. El número total de unidades del parque automotor terrestre se triplicó en un periodo cercano a los 12 años, de acuerdo al anuario estadístico de 2012, pasando de cerca de 3 millones de unidades en el 2000 a más de 9 millones de unidades en el 2012.

Así mismo, entre 1960 y el 2010 se evidenció, según Naciones Unidas, un incremento del porcentaje de la población total del país que reside en áreas urbanas, pasando del 45 al 75 por ciento, como consecuencia de la transformación demográfica.

Los trancones, dice el Ministerio de Transporte, afectan la salud, el bienestar de las personas, especialmente de las más vulnerables.

De acuerdo con un estudio publicado por el Banco Mundial, la congestión vehicular en las ciudades genera sobrecostos en materia de salud, los cuales fueron estimados en 0,80% del Producto Interno Bruto (PIB).

Con el objetivo de facilitar el control del tránsito y transporte, y el desarrollo de peajes electrónicos a nivel nacional, el Ministerio de Transporte implementará un sistema de identificación electrónica vehicular y el Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (CICOTT). La identificación electrónica permitirá verificar que los vehículos se encuentran al día con el SOAT y la revisión técnico-mecánica, al tiempo que facilita la implementación de esquemas de peajes electrónicos en vías urbanas y nacionales.

El CICOTT será el punto central de gestión y coordinación de las diferentes aplicaciones tecnológicas que se establezcan en las vías nacionales — ej: cámaras y paneles

de información variable— y los principales puntos de ruptura de las cadenas logísticas — puertos y aeropuertos—. Este ente permitirá cumplir objetivos estratégicos como gestión y control del tránsito y transporte, entrega de información oportuna a los viajeros y respuesta oportuna a accidentes.

Además, implicará una inversión de más de 120 millones de dólares y estará ubicado en la antigua sede de la Superintendencia de Puertos y Transportes en la estación de La Sabana, en Bogotá.

Sistemas similares han sido implementados en otros países del mundo como Estados Unidos, Brasil, Perú, entre otros.

2.2.9 Tarifas de peaje en zonas concesionadas en la Provincia del Guayas.

Se presenta el detalle de las concesiones del Gobierno Provincial del Guayas en lo que respecta a ubicación:

Tabla No. 2: Ubicación de estaciones de peaje Guayas Norte

Grupo No. 1: Guayas Norte		
Vía	Estación	Carriles
La Aurora- Smborondón	La Aurora	2
Durán - Baquerizo Moreno (Juján)	Yaguachi	6
Km. 35 (Guayaquil - Empalme) - La Cadena	La Cadena	4
Guayaquil - Velasco Ibarra (El Empalme)	Chivería	6
	Colimes	4
	Guayas Norte	4
Vía de acceso al Puente Alterno Norte	PAN	6
Vía La Aurora - T- Daule – Salitre	Daule	4

Fuente: Prefectura del Guayas, 2015

Elaborado por: autor

Tabla No. 3: Ubicación de estaciones de peaje Guayas Oriental

Grupo No. 2: Guayas Oriental		
Vía	Estación	Carriles
Durán - El Triunfo – Bucay	Tambo	4
	Triunfo	2
Autovía Durán – Boliche	Boliche	6
Km. 26 - Puerto Inca – Naranjal	Pto. Inca	4
Km. 26 – Milagro	Milagro	5
Milagro - Naranjito Bucay	Naranjito	2

Fuente: Prefectura del Guayas, 2015

Elaborado por: autor

Los costos de las estaciones son estándar y los cuales se clasifican según la estación.

Tabla No. 4: Tarifas de Peaje CONORTE

Sistema Vial CONORTE	Valor USD
Categoría 1 (Livianos)	1,00
Categoría 2 (Pesados con 2 ejes)	2,00
Categoría 3 (Pesados con 3 ejes)	3,00
Categoría 4 (Extrapesado con 4 ejes)	4,00
Categoría 5 (Extrapesado con 5 ejes)	5,00
Categoría 6 (Extrapesado con 6 ejes)	6,00

Fuente: Prefectura del Guayas, 2015

Elaborado por: autor

Tabla No. 5: Tarifas de Peaje La Aurora

Sistema Vial La Aurora	Valor USD
Categoría 1 (Livianos)	0,50
Categoría 2 (Pesados con 2 ejes)	1,00
Categoría 3 (Pesados con 3 ejes)	1,50
Categoría 4 (Extrapesado con 4 ejes)	1,50
Categoría 5 (Extrapesado con 5 ejes)	2,00
Categoría 6 (Extrapesado con 6 ejes)	2,00

Fuente: Prefectura del Guayas, 2015

Elaborado por: autor

Tabla No. 6: Tarifas de Peaje Pontazgo en el PAN

Estación de Pontazgo en el PAN	Valor USD
Categoría 1 (Livianos)	1,50
Categoría 2 (Pesados con 2 ejes)	3,00
Categoría 3 (Pesados con 3 ejes)	4,50
Categoría 4 (Extrapesado con 4 ejes)	4,50
Categoría 5 (Extrapesado con 5 ejes)	6,00
Categoría 6 (Extrapesado con 6 ejes)	6,00

Fuente: Prefectura del Guayas, 2015

Elaborado por: autor

Tabla No. 7: Tarifas de Peaje CONCEGUA

Sistema Vial CONCEGUA	Valor USD
Categoría 1 (Livianos)	1,00
Categoría 2 (Pesados con 2 ejes)	2,00
Categoría 3 (Pesados con 3 ejes)	3,00
Categoría 4 (Extrapesado con 4 ejes)	4,00
Categoría 5 (Extrapesado con 5 ejes)	5,00
Categoría 6 (Extrapesado con 6 ejes)	6,00

Fuente: Prefectura del Guayas, 2015

Elaborado por: autor

2.3 Descripción del Sistema de Peaje

En la actualidad los Sistemas de Peajes, permiten recuperar las inversiones efectuadas o a ejecutarse en la construcción de una infraestructura vial. También funcionan, como un instrumento para guiar el tránsito de modo confiable hacia canales menos congestionados, restituir la movilidad de zonas de congestión crónica y ofrecer servicios de valor agregado importantes para los operadores y las empresas de transporte —operación y mantenimiento—

2.3.1 Sistema de Cobro del Peaje

Entre los sistemas de cobros de peajes se pueden mencionar el sistema de cobro manual, automáticos —tele-peajes o por medios electrónicos— y mixtos los cuales se describen a continuación:

Sistema Manual: Este sistema se caracteriza por disponer dentro de la estación de peaje de una caseta de cobro en la cual un operador realiza el cobro en forma manual a cada uno de los automóviles o variantes que circulan, este mecanismo de pago se lo puede realizar a través de las siguientes formas:

- Efectivo.
- Tarjeta de crédito.
- Convalidación de vales pre-impresos.
- Convalidación de exentos.
- Tarjeta de proximidad con y sin contacto —Chip— con diferentes funciones:
- Tarjeta multiviaje pre-pago: posee una cantidad de pases habilitados.
- Tarjeta cuenta corriente —pre o pospago— identifica una cuenta corriente, permite el paso si la cuenta dispone de saldo —prepago— o adiciona el viaje a la cuenta para su cobro posterior —pospago—.
- Tarjeta de vecinos: el vecino compra una cantidad de viajes a una tarifa diferenciada y puede pasar mientras dure el saldo. Puede ser recargada en la propia vía.
- Tarjeta de exento: permite el paso hasta su fecha de vencimiento.

Sistema Automático: Este sistema no requiere intervención del operador, los Lectores RFID se encargan de identificar el TAG instalado en el vehículo. Todo el proceso se realiza sin detención de la unidad. La transferencia de información es directa entre la Antena, el Tag y el sistema de cobro, la forma de pago de este sistema a través de los TAG puede ser:

- Tag pre-pago: carga una cantidad de viajes.
- Tag cuenta corriente: almacena la cantidad de viajes realizados que luego se facturarán.

Sistema Mixto: Si bien puede existir un operador que realice los cobros manuales, una estación de peaje puede contar a la vez con la tecnología suficiente para la identificación automática de los TAGS, permitiendo de esta forma los dos medios de pago.

Este tipo de sistema es comúnmente utilizado cuando las condiciones y la composición del tráfico es variable ya sea por su lugar de origen o adaptación para el pago del peaje, evitando de esta manera la fuga y evasión del pago del peaje por parte de los usuarios de la vía.

2.4 Ubicación y Análisis de la estación de Peaje

Cualquiera que sea el sistema de peaje a implementarse, se requiere la incorporación de dos estaciones de peaje que se situarán en el intercambiador que viene desde la Av. Narcisca de Jesús donde se fusionan los retornos de la mencionada vía en el extremo de la ciudad de Guayaquil y en el otro extremo se ubicará estación a la salida del puente con respectiva desembocadura la vía a Samborondón.

Figura No. 5: Ubicación de las estaciones del Peaje



Fuente: Muy Ilustre Municipio de Guayaquil, 2015
Elaborado por: Ing. Jorge Peñafiel

2.5 Beneficios de los Peajes Electrónicos

(Herrera, 2015) Entre los beneficios de los sistemas de Recaudo Electrónico Vehicular se destacan:

- Mejorar la operación, la gestión y la seguridad del transporte y tránsito.
- Permitir que el usuario pueda utilizar el mismo TAG o dispositivo a bordo del vehículo en los diferentes peajes electrónicos del país u otras implementaciones.
- Ahorro de tiempo durante el viaje al evitar las engorrosas filas en los peajes, reduciendo tiempos totales de viaje.

CAPITULO III – METODOLOGÍA

En todo proyecto debe establecerse la metodología o procedimiento a seguir, que busca resolver el problema planteado que en este caso es financiar una obra pública, como es el Puente que unirá los cantones de Guayaquil y Samborondón.

La primera fase del planteamiento del problema empieza con el descubrimiento e identificación de la situación objeto de estudio, estableciendo el contexto que permita comprender su origen, relaciones e incógnitas por responder respecto a la temática que se está tratando. Las fuentes de información que se utilizaron para la formulación del problema fueron primarias —levantamiento de información de campo, entrevistas, análisis de documentos, entre otras fuentes—; secundarias —libros, periódicos e investigaciones previas—, y terciarias —catálogo de biblioteca—.

3.1 Modalidad de la investigación

- Cuantitativa, ya que se ha realizado un análisis tributario con la implementación de una tasa, para el financiamiento de una obra pública, y su impacto recaudatorio, realizando comparaciones con otros escenarios propuestos.
- Cualitativa no interactiva de análisis de conceptos, ya que esta investigación analiza la literatura elaborada por autores estudiosos de la ciencia estadística, económica y financiera, acerca de la implementación de una tasa, para establecer sus resultados.

3.2 Nivel o tipo de Investigación

El presente trabajo de investigación se ubica en el nivel fiscal-propositivo, puesto que persigue la implementación de una tasa a la circulación vehicular para lograr financiar el costo de la obra de un puente vehicular entre Guayaquil y Samborondón.

Las técnicas o métodos que se utilizarán son el inductivo, deductivo, análisis-síntesis y el descriptivo, en especial de lo establecido en la legislación tributaria analizada y de los datos que se recopilen en relación al objeto de la investigación.

3.3 Unidades de observación

Las unidades de observación en esta tesis son:

- Las normas jurídicas que regulan la implementación de tasas.
- Estadísticas del INEC.
- Los datos y reportes que se obtengan del Municipio de Samborondón, respecto de los montos a pagar por concepto de la tasa a implementarse.

3.4 Instrumentos de Recolección de Datos

Guía de registro para documentos:

- Base datos del INEC
- Ficha de registro de normas jurídicas;
- Fichas bibliográficas;
- Fichas de citas textuales;

3.5 Procedimiento de la Investigación

El procedimiento de investigación se define en las siguientes etapas:

Información/Muestra	La información nos será proporcionada por las fuentes bibliográficas, estadísticas elaboradas por el INEC, ordenanzas municipales y demás normas jurídicas relacionadas al tema de investigación.
Acceso a la información	Publicaciones de obras, Gacetas Judiciales, Registros Oficiales, Códigos y leyes.
Recolección de Datos	El investigador y el asesor recolectarán los datos pertinentes de acuerdo al planteamiento del problema y marco teórico.
Sistematización	El investigador, organizará los datos obtenidos de forma simultánea para demostrar la existencia del problema y realizar las respuestas a las preguntas de investigación planteadas.
Análisis e interpretación	Luego de que se ha analizado toda la información e inclusive las respuestas a la pregunta de la investigación y sus variables, se realizarán conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO IV – ANALISIS DE RESULTADO

4.1 Datos y Desarrollo del Análisis

Para el desarrollo del análisis tributario de la tasa propuesta para el financiamiento de la construcción del Puente sobre el río Daule, que tiene un costo referencial de ochenta y tres millones quinientos un mil doscientos ochenta y cinco 16/100 dólares de Estados Unidos de América (USD\$ 83'501.285.16), se fijó como monto a financiar el que debe de aportar el Municipio de Samborondón, esto es, los dos tercios del valor de la misma, es decir la suma de (USD \$ 55'667,523.44).

Volumen de tránsito: Se entiende como el número total de vehículos que pasan por un lugar, en determinado periodo de tiempo. Para el presente análisis se ha utilizado información brindada por la M.I. Municipalidad de Guayaquil, en donde se ha indicado que en el puente de la Unidad Nacional circulan alrededor de 50 mil vehículos al día.

Demanda: Es el número de vehículos que se movilizarán a través del puente. Para el presente análisis, se he considerado un escenario conservador, asumiendo que un 40% de los vehículos que pasan por el Puente de la Unidad Nacional, pasará por el nuevo puente.

Tasa de crecimiento vehicular: Se utilizó una tasa de crecimiento anual del 2% .

4.2 Presentación de resultados

Figura No. 6: Escenario propuesto-conservador

Número de vehículos	50.000,00	Crecimiento vehicular	2%								
% de aceptación	40%										
Ingresos	2017 (1)	2018 (2)	2019 (3)	2020 (4)	2021 (5)	2022 (6)	2023 (7)	2024 (8)	2025 (9)	2026 (10)	
Número de vehículos	20.000,00	20.400,00	20.808,00	21.224,16	21.648,64	22.081,62	22.523,25	22.973,71	23.433,19	23.901,85	
Valor del peaje	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
Total de Ingresos diarios	20.000,00	20.400,00	20.808,00	21.224,16	21.648,64	22.081,62	22.523,25	22.973,71	23.433,19	23.901,85	
Total de ingresos mensuales	600.000,00	612.000,00	624.240,00	636.724,80	649.459,30	662.448,48	675.697,45	689.211,40	702.995,63	717.055,54	
Total de ingresos anuales	7.200.000,00	7.344.000,00	7.490.880,00	7.640.697,60	7.793.511,55	7.949.381,78	8.108.369,42	8.270.536,81	8.435.947,54	8.604.666,49	
Inversión	(55.667.523,44)	(48.467.523,44)	(41.123.523,44)	(33.632.643,44)	(25.991.945,84)	(18.198.434,29)	(10.249.052,50)	(2.140.683,09)	6.129.853,72	14.565.801,26	23.170.467,76

Fuente: INEC, M.I. Municipalidad de Guayaquil, 2014

Elaborado por: autora

Figura No. 7: Análisis se sensibilidad optimista

Número de vehículos	50.000,00	Crecimiento vehicular	2%								
% de aceptación	50%										
Ingresos	2017 (1)	2018 (2)	2019 (3)	2020 (4)	2021 (5)	2022 (6)	2023 (7)	2024 (8)	2025 (9)	2026 (10)	
Número de vehículos	25.000,00	25.500,00	26.010,00	26.530,20	27.060,80	27.602,02	28.154,06	28.717,14	29.291,48	29.877,31	
Valor del peaje	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
Total de Ingresos diarios	25.000,00	25.500,00	26.010,00	26.530,20	27.060,80	27.602,02	28.154,06	28.717,14	29.291,48	29.877,31	
Total de ingresos mensuales	750.000,00	765.000,00	780.300,00	795.906,00	811.824,12	828.060,60	844.621,81	861.514,25	878.744,54	896.319,43	
Total de ingresos anuales	9.000.000,00	9.180.000,00	9.363.600,00	9.550.872,00	9.741.889,44	9.936.727,23	10.135.461,77	10.338.171,01	10.544.934,43	10.755.833,12	
Inversión	(55.667.523,44)	(46.667.523,44)	(37.487.523,44)	(28.123.923,44)	(18.573.051,44)	(8.831.162,00)	1.105.565,23	11.241.027,00	21.579.198,01	32.124.132,44	42.879.965,56

Fuente: INEC, M.I. Municipalidad de Guayaquil, 2014

Elaborado por: autora

Figura No. 8: Análisis se sensibilidad pesimista

Número de vehículos		50.000,00	Crecimiento vehicular			2%						
	% de aceptación	30%										
Ingresos		2017 (1)	2018 (2)	2019 (3)	2020 (4)	2021 (5)	2022 (6)	2023 (7)	2024 (8)	2025 (9)	2026 (10)	
	Número de vehículos	15.000,00	15.300,00	15.606,00	15.918,12	16.236,48	16.561,21	16.892,44	17.230,29	17.574,89	17.926,39	
	Valor del peaje	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
Total de Ingresos diarios		15.000,00	15.300,00	15.606,00	15.918,12	16.236,48	16.561,21	16.892,44	17.230,29	17.574,89	17.926,39	
Total de ingresos mensuales		450.000,00	459.000,00	468.180,00	477.543,60	487.094,47	496.836,36	506.773,09	516.908,55	527.246,72	537.791,66	
Total de ingresos anuales		5.400.000,00	5.508.000,00	5.618.160,00	5.730.523,20	5.845.133,66	5.962.036,34	6.081.277,06	6.202.902,61	6.326.960,66	6.453.499,87	
Inversión	(55.667.523,44)	(50.267.523,44)	(44.759.523,44)	(39.141.363,44)	(33.410.840,24)	(27.565.706,58)	(21.603.670,24)	(15.522.393,17)	(9.319.490,57)	(2.992.529,91)	3.460.969,96	

Fuente: INEC, M.I. Municipalidad de Guayaquil, 2014

Elaborado por: autora

Figura No. 9: Financiamiento con el 2x1000

Número de predios		22.070,00	Crecimiento poblacional			0,79%						
Ingresos		2017 (1)	2018 (2)	2019 (3)	2020 (4)	2021 (5)	2022 (6)	2023 (7)	2024 (8)	2025 (9)	2026 (10)	
	Número de predios	22.070,00	22.244,35	22.420,08	22.597,20	22.775,72	22.955,65	23.137,00	23.319,78	23.504,01	23.689,69	
	Promedio de avalúo	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	
	Tasa impositiva (2 x 1000)	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	-	-	-	
Total de ingresos anuales		8.828.000,00	8.897.741,20	8.968.033,36	9.038.880,82	9.110.287,98	9.182.259,25	9.254.799,10	-	-	-	
Inversión	(55.667.523,44)	(46.839.523,44)	(37.941.782,24)	(28.973.748,88)	(19.934.868,07)	(10.824.580,09)	(1.642.320,84)	7.612.478,26	7.612.478,26	7.612.478,26	7.612.478,26	

Fuente: INEC, Municipalidad de Samborondón, 2015

Elaborado por: autora

4.3 Análisis de resultados

Para el problema de financiamiento de la parte que debe de aportar el Municipio de Samborondón para la construcción del nuevo puente, esto es, la suma de (USD \$ 55'667,523.44), se realizó un análisis tributario con la implementación de una tasa, con el fin de verificar si con la recaudación de dicho tributo, se puede o no financiar de forma más eficiente dicha obra pública; para el efecto, se utilizó el número de vehículos aproximado que transitan por el puente de la Unidad Nacional, que es la vía que se pretende descongestionar con el nuevo puente, que según estudios de la M.I. Municipalidad de Guayaquil, oscilan entre los 50 mil vehículos, utilizando un análisis de sensibilidad conservador, considerando que el 40% de esos vehículos utilizarán el nuevo puente; posteriormente se realizó un análisis de sensibilidad optimista, considerando que el 50% de esos vehículos utilizarán el nuevo puente; y posteriormente, se culminó con un análisis de sensibilidad pesimista, considerando que solo el 30% de esos vehículos utilizarán el nuevo puente; esto con el fin de calcular el tiempo en el cual la obra quedará financiada, y por ende conocer a partir de qué año, lo recaudado entrará directamente a incrementar las arcas municipales.

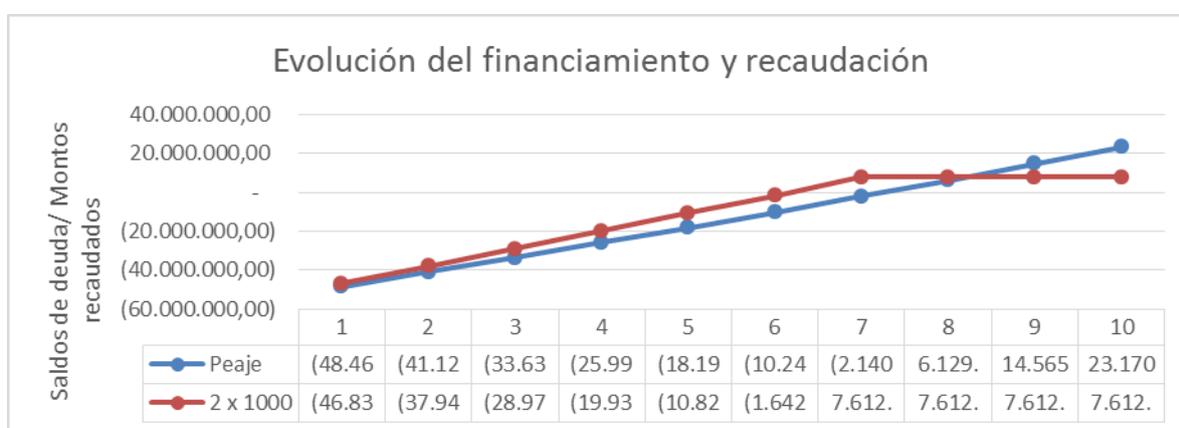
Se debe de acotar, que para el presente análisis, se consideró un periodo de estudio de 10 años, aplicando una tasa de crecimiento vehicular del 2%; así como también se estableció el valor del peaje en la cantidad de USD\$1,00, tarifa fija, dentro de los 10 años de estudio.

Este análisis de sensibilidad, sirvió para visualizar que en los tres escenarios propuestos existe la posibilidad de financiar la obra antes de los 10 años, y que todo lo que ingrese por concepto de esta tasa, vaya a las arcas municipales, generando un impacto recaudatorio considerable.

Posteriormente se realizó un análisis tributario respecto al financiamiento con la Contribución Especial de Mejoras que quiere implementar el Municipio de Samborondón,

con la alcaldía de José Yúnez, a partir del año 2017, esto es, el 2x1000, teniendo como referencia que son 22.070 predios, y que la contribución especial de mejoras se cobrará anualmente hasta que se financie la obra según como lo indica en su Ordenanza Municipal; por lo que, a partir del año 7, año en el cual se logró el financiamiento total, ya no se recaudará nada, porque la naturaleza de dicho tributo fue el de financiar el puente.

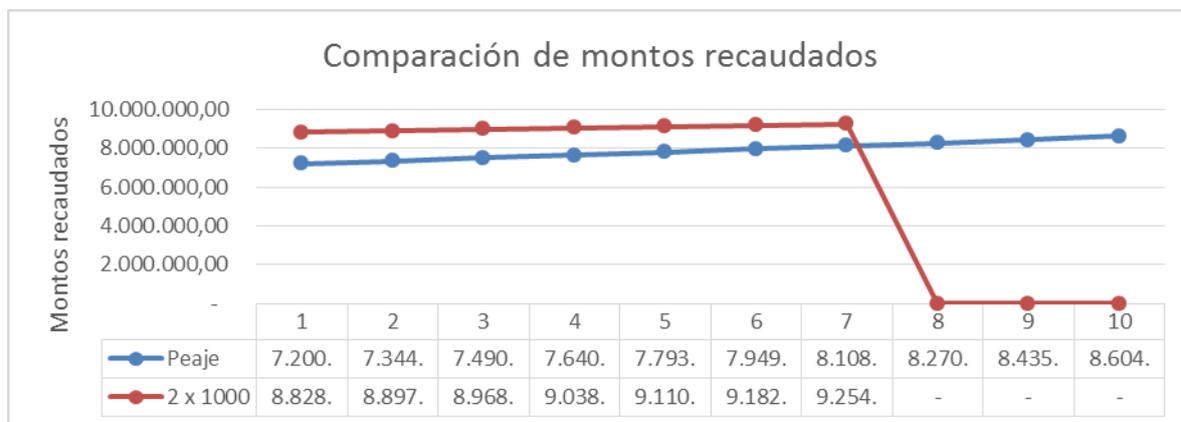
Figura No. 10: Evolución del financiamiento y recaudación



Elaborado por: autora

En la figura que antecede se puede visualizar que con la tasa la obra quedaría financiada en el año 8, mientras que con la Contribución Especial de Mejoras quedará financiada en el año 7; más sin embargo, con el cobro del peaje la recaudación tiende a la alta, cosa que no ocurre con la CEM, que fue destinada a solo el financiamiento del puente.

Figura No. 11: Montos recaudados en 10 años



Elaborado por: autora

En la figura que antecede se puede visualizar que con la tasa al año 10 habré recaudado **USD \$23.170.467,76**, mientras que con la Contribución Especial de Mejoras toda vez que en el año 7 quedó financiada la obra, se recaudará un máximo de **USD \$7.612.478,26**.

4.4 Resumen del Escenario Ganador

Con lo expuesto en los puntos anteriores se presenta el resumen del escenario ganador que arrojó el análisis.

El cual considera que la implementación de una tasa, como es el caso del peaje, es más eficiente para financiar, y que su impacto recaudatorio es positivo, sin que este grave de una manera excesiva al contribuyente, ni genere una posible inconstitucionalidad por la implementación del mismo.

A continuación, se presenta un cuadro resumen del análisis cuantitativo y cualitativo, en base al tributo propuesto por el Cabildo de Samborondón, y el propuesto en esta tesis:

Figura No. 12: Comparación de Escenarios

		Peaje	Contribución especial
Cuantitativo	Año (recuperación)	8	7
	Monto máximo a recaudar (10 años)	23.170.467,76	7.612.478,26
Cualitativo	Legalidad	✓	✗
	Generalidad	✓	✗
	Igualdad	✓	✗
	Proporcionalidad	✗	✓

Elaborado por: autora

En la figura que antecede, se puede visualizar un análisis cuantitativo y cualitativo entre la Tasa propuesta en este trabajo, y la Contribución Especial de Mejoras (CEM) propuesta por el Municipio de Samborondón. Si bien con la CEM obtengo el financiamiento en 7 años, esto es, sólo un año antes a lo que obtendría con la tasa, a 10 años con el peaje recaudo más; así mismo, cabe acotar que la Ordenanza Municipal que ha creado la Contribución Especial de Mejoras en Samborondón, que regirá a partir del año 2017, adolece de vicios legales y Constitucionales, ya que a groso modo, solo desde su lectura, se desprende que contradice principios tributarios y constitucionales como el de legalidad, generalidad e igualdad; el de igualdad, ya que existe contradicciones en los términos legales-tributarios aplicados en la ordenanza, al referirse a una Tasa de Contribución Especial; así mismo, no se aplicaría a todas las personas que usan el peaje, por lo que no es general; y, no gravan a todos por igual, haciendo una distinción de la tasa respecto al valor del predio.

4.5 Beneficios de que se financie la construcción del nuevo puente vía peaje:

- Los mismos usuarios son los que pagan por el servicio, permitiendo que la Municipalidad pueda destinar sus fondos a otros fines.

- No genera una excesiva presión fiscal ni afecta de forma grave a la capacidad económica del usuario.
- Podría ser un ingreso adicional a las arcas municipales si se mantiene luego de que se haya cancelado el costo de la obra.

Con los antecedentes expuestos, se ha podido verificar la hipótesis, esto es, La implementación de una tasa a la circulación vehicular permitirá financiar la construcción del puente de tráfico vehicular que unirá Guayaquil con Samborondón sin generar una gran afectación a la capacidad económica del usuario del servicio

CAPÍTULO V – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- Tal como consta en el análisis de los resultados, se pudo observar que con la implementación de una tasa a la circulación vehicular permitirá financiar la construcción del puente de tráfico vehicular que unirá Guayaquil con Samborondón sin generar una gran afectación a la capacidad económica del usuario del servicio, como si se da en el caso del tributo propuesto por el Cabildo de Samborondón.
- Las Administraciones Seccionales Tributarias poseen la potestad de implementar la tasa de circulación vehicular en la provincia del Guayas, propuesta en el presente trabajo
- Con la tasa al año 10 habré recaudado USD \$23.170.467,76, mientras que con la Contribución Especial de Mejoras toda vez que en el año 7 quedó financiada la obra, se recaudará un máximo de USD \$7.612.478,26.
- Con el cobro de una tasa, en lugar de una CEM, se hará una recaudación más equitativa, ya que pagarán la obra quien utilice la misma, es decir que se beneficie de aquella obra.
- Si bien, la construcción del puente, subirá la plusvalía de los 22.070 predios que quedan a su alrededor, éstos ya pagan un impuesto predial, que si bien grava a la

propiedad, se calcula en base al avalúo del bien, avalúo que ya subirá por la construcción del puente.

5.2 RECOMENDACIONES

- Que se deje sin efecto la Resolución 019A-SG-ICM-2015 de fecha 14 de mayo del 2015, emitida por el Municipio de Samborondón, en donde establece el modo de financiamiento de la construcción del nuevo puente que unirá los cantones de Guayaquil y Samborondón, mediante una CEM, y que en su lugar, se implemente el cobro de una tasa de circulación vehicular.
- Que los gobiernos seccionales, procuren un mejor asesoramiento legal al momento de elaborar Ordenanzas Municipales, para no ser objeto posteriormente, de demandas de inconstitucionalidad, como en efecto lo está siendo la Resolución 019A-SG-ICM-2015

BIBLIOGRAFÍA

Andrea Amatucci. (2001). *Tratado de Derecho Tributario*. Colombia: Editorial Temis.

Luigi Ferrajoli. (2003). *Estado de Derecho*. España: Editorial Trotta S.A.

Cesar García Novoa. (2012). *Introducción. El Concepto del Tributo*. España: Editorial Marcial Pons.

Catalina García Vizcano. (2002). *Derecho Tributario*. Argentina

Albert Hensel. (2005). *Derecho Tributario*. España: Editorial Marcial Pons.

Herrera, L. (2015). *Evaluación de la implementación de un sistema de recaudo electrónico de peajes en las carreteras nacionales de Colombia*.

D. Jarach. (1999). *Finanzas Públicas*. Argentina: Editorial Abeledo-Perrot

Mendoza Solorzano P. (2014). *Análisis y solución al congestionamiento vehicular en horas pico utilizando una aplicación móvil con GPS*. Guayaquil, Ecuador

Mersan, Carlos A. (1997). *Derecho Tributario*. Octava edición. Asunción, Paraguay: Editorial Litocolor.

J. P. Montero Traibel. (1977). *Derecho Tributario Moderno*. Editorial Fundación Cultura Universitaria

Parrales A.C. (2003). *Diseño de un sistema operativo de optimización*. Guayaquil

Peña Villamil, Manuel. (1995) *Derecho Tributario*. Tomo II. Paraguay: Editorial Litocolor. Asunción

Pesantes. I. (2009). *Políticas ambientales para el control de alteraciones respiratorias por contaminación vehicular en los escolares*. Cuenca. Ecuador

Mauricio Plazas Vega. (2006). *Derecho de la Hacienda Pública*. Colombia: Editorial Temis.

Ruoti Cosp, Nora Lucía. (2006). *Lecciones para cátedra de Derecho Tributario*. Paraguay: Editorial Emprendimientos Nora Ruoti S.R.L.

R. Valdés Costa. (1996). *Curso De Derecho Tributario*. Argentina, Colombia, España: Editorial Depalma, Temis, Marcial Pons

H. Villegas. (2001). *Curso De Finanzas*. Argentina: Editorial Depalma.

Wilson Alberto. (2009). *Los Tributos Municipales*: Editorial Alcívar López.

Legislación:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial N°303 de la República del Ecuador, Quito, Ecuador, 19 de octubre del 2010.

Código Orgánico Tributario. Registro Oficial N°038 de la República del Ecuador, Quito, Ecuador, 14 de junio del 2005.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N°449 de la República del Ecuador, Montecristi, Ecuador, 20 de octubre del 2008.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Registro Oficial N°651 de la República del Ecuador, Quito, Ecuador, 01 de marzo del 2012.

Página Web:

Francisco Camacho. (2014). Encuesta de Transporte 2013. 25 de junio de 2015, de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/transporte/>

Reyes Jorge. (2013). Diseño conceptual de un Sistema Experto Informático, como herramienta de apoyo en el proceso de elaboración de nuevas leyes, procedimientos, normas y reglamentos en el Ecuador. Creative Commons. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3189/1/T1171-MGD-Reyes-Dise%C3%B1o.pdf>

Universidad Bolivariana de Venezuela. (2013). Modelo de ordenanza para la creación del Instituto Municipal de la Mujer y la Igualdad de Género. Monografias.com. Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos96/modelo-ordenanza-creacion-del-instituto-municipal/modelo-ordenanza-creacion-del-instituto-municipal4.shtml#ixzz44S28xcF4>

Universidad Bolivariana de Venezuela. (2013). Modelo de ordenanza para la creación del Instituto Municipal de la Mujer y la Igualdad de Género. Monografias.com. Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos96/modelo-ordenanza-creacion-del-instituto-municipal/modelo-ordenanza-creacion-del-instituto-municipal3.shtml>

El Universo. (2015). Alcaldes de Guayaquil y Samborondón firman contrato para construcción de nuevo puente. Recuperado de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/29/nota/5155787/alcaldes-guayaquil-samborondon-firman-contrato-construccion-nuevo>

ANEXOS

Anexo 1.

Resolución 019A-SG-ICM-2015 de fecha 14 de mayo del 2015, emitida por el Municipio de Samborondón

Anexo 2.

Demanda de Inconstitucionalidad Caso N.º 0088-15-IN