

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO
ESCUELA DE POSTGRADO
SECCIÓN DE POSTGRADO DE CIENCIAS
ECONÓMICAS**



**MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
PARA MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE LOS
INGRESOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL
CANTÓN JIPIJAPA**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN

AUTORA:

Mg. MARIANA DE LOURDES CANTOS FIGUEROA

ASESOR:

Dr. HEYNER YULIANO MARQUEZ YAURI

Trujillo-Perú, Octubre 2014

DEDICATORIA

Esta tesis va dedicada con mucho amor a mi Esposo **Pedro** por ser la fortaleza en mi vida, a mis hijos: **Valery, Pedrito** y **Vannesita** por su comprensión al no compartir momentos lindos de nuestras vidas familiares por varios años que han sido de continuos viajes e investigaciones, a mi Madre Amada, hermanos y más familiares por su apoyo moral.

Gracias por ese incondicional apoyo que hoy se ve reflejado con el triunfo de un nuevo éxito en mi vida profesional.

Ing. Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, Mg. Duie.

AGRADECIMIENTO

Al culminar con éxito esta nueva etapa de mi vida estudiantil, agradezco infinitamente a:

Dios, por darme fortaleza, salud, Fe e inteligencia para desarrollar la tesis y obtener el título de **DOCTORA EN ADMINISTRACIÓN**

A mí querido Tutor de Tesis, Dr. Heyner Yuliano Marquez Yauri, por ser la guía en el desarrollo del presente trabajo.

A las Autoridades y funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Jipijapa por su aporte en el desarrollo de la investigación; y a la ciudadanía por compartir con su criterio para fortalecer la investigación.

Agradezco de manera especial a la Dra. Lucero de los Remedios Uceda Dávila, de la Sección de Post Grado en Ciencias Económicas, por su apoyo y ser nuestra guía en todos los años de estudio en la UPAO en este lindo país Perú.

Ing. Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, Mg. Duie.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo diseñar un Modelo de Administración Tributaria Para Mejorar la Recaudación de los Ingresos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa, el problema de estudio se definió como baja recaudación de ingresos por concepto de impuestos. Para el desarrollo del trabajo investigativo se utilizaron los métodos de investigación teóricos como el histórico lógico, análisis documental y el sistémico estructural, El método empírico estuvo basado en la observación científica, mediante la aplicación de las técnicas de la encuesta, realizada a los usuarios de los servicios del GAD cantonal y entrevistas dirigidas a los funcionarios municipales, el cual mostró como resultado que una de las debilidades de la institución es que carecen de un modelo de tributación eficiente y además se evidencia la falta de una cultura de pago de impuestos por parte de la ciudadanía. Se concluyó que las ordenanzas municipales y las pocas normas tributarias que existen sobre recaudación de ingresos no están actualizados y datan del año 1995. Finalmente se diseñó un Modelo de Administración que tiene por finalidad organizar y ejecutar la administración y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.

SUMMARY

The present investigation work had as objective to design a Model of Tributary Administration to Improve the Collection of the Revenues of the Municipal Decentralized Autonomous Government of the Canton Jipijapa, the study problem was defined like low collection of revenues for concept of taxes. For the development of the investigative work the theoretical investigation methods were used as the historical one logical, documental analysis and the systemic one structural, The empiric method was based on the scientific observation, mediantes the application of the techniques of the survey, carried out the users of the services of the cantonal GAD and you interview directed to the municipal officials, which showed as a result that one of the weaknesses of the institution is that they lack a model of efficient tribute and the lack of a culture of payment of taxes is also evidenced on the part of the citizenship. You concluded that the municipal ordinances and the few tributary norms that exist on collection of revenues are not up-to-date and they date of the year 1995. Finally a Model of Administration was designed that has for purpose to organize and to execute the administration and collection of all the tributary and not tributary revenues of the Municipality of Jipijapa.

CERTIFICACIÓN

Que el trabajo de Investigación de Tesis, previo a la obtención del Título de Doctor en Administración de Empresa, titulado: “MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN JIPIJAPA”, es trabajo original de la Egresada. Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, mismo que ha sido concluido en su totalidad bajo mi tutoría, de lo cual doy fe.

Dr. HEYNER YULIANO MARQUEZ YAURI
TUTOR DE TESIS

AUTORÍA

Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, Doctorando del Programa de Doctorado en Administración, declara ser autora del presente trabajo de investigación de tesis y asume las consecuencias que esta puede generar en caso de que se compruebe plagio.

Mariana de Lourdes Cantos Figueroa

UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO
ESCUELA DE POSTGRADO
SECCIÓN DE POSTGRADO DE CIENCIAS
ECONÓMICAS

Tema:

**“MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA
MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS DEL
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL
CANTÓN JIPIJAPA”**,

TESIS DE GRADO

Sometida a consideración del Tribunal de Revisión y Sustentación, como
requisito previo a la obtención del Título de Doctor en Administración

APROBADA POR EL TRIBUNAL

Dr. Henry Hidalgo Lama
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Dr. Henry Zavaleta Pesantes
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Dr. Fermín Cabrejos Días
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

ÍNDICE CONTENIDOS

CONTENIDO

Pag.

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTO	ii
RESUMEN	iii
SUMMARY	iv
CERTIFICACIÓN	v
AUTORIA	vi
ÍNDICE CONTENIDOS	viii
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	x
CAPÍTULO I	1
INTRODUCCIÓN	1
1.1 Planteamiento del problema:	1
1.2 Antecedentes	3
1.3 Justificación	6
1.4 Hipótesis	7
1.5 Objetivos	8
CAPÍTULO II	9
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	9
2.1 Antecedentes Investigativos	9
2.2 Bases teórico científicas	14
CAPITULO III	54
MATERIAL Y MÉTODOS.	54
3.1 Material	54
3.1.1 Población y Muestra	54
3.1.2 Unidad de análisis	55
3.2 Método:	56
3.2.1 Tipo de estudio	56
3.2.2 Variables y operativización de variables	58
3.2.3 Instrumentos de recolección de datos	61
3.2.4 Procedimientos	62
CAPITULO IV	64
PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	64
4.1 Resultados de la encuesta aplicada a los ciudadanos del cantón de Jipijapa	64
4.2 Resultado de la entrevista aplicada a las autoridades del municipio del cantón de Jipijapa	69

4.3	Análisis de la normativa existente de recaudación de los ingresos del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Jipijapa.	72
4.4	Descripción del proceso actual de recaudación de ingresos del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Jipijapa.	73
4.5	Análisis de los ingresos recaudados por el Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Jipijapa.	73
V.	DISCUSIÓN.....	76
	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	76
VI.	PROPUESTA.	82
6.1	Título de la Propuesta.....	82
6.2	Presentación.....	86
6.3	Fundamentación.....	86
6.4	Justificación.....	87
6.5	Ubicación Sectorial y Física.....	88
6.6	Objetivos.....	88
6.7	Marco legal.....	89
6.8	Estructura Operacional de Involucrados.....	89
6.9	Plan Operativo del modelo de administración tributaria.....	93
	CAPITULO VII.....	106
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	106
7.1	Conclusiones.....	106
7.2	RECOMENDACIONES.....	107
VIII.	BIBLIOGRAFÍA.....	109
	ANEXOS.....	113

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS.

Contenido	Pág.
Cuadro IV-1. Genero de usuarios	62
Cuadro IV-2. Conocimiento de usuarios sobre tributación	63
Cuadro IV-3. Cumplimiento de obligaciones tributarias	64
Cuadro IV-4. Conocimiento sobre normativa de recaudación	65
Cuadro IV-5. Acuerdo sobre normativa de recaudación	66

Contenido	Pág.
Gráfico 4.1. Genero de usuarios	62
Gráfico 4.2. ¿Conoce usted que es tributación?	63
Gráfico 4.3. ¿Cumple con sus obligaciones tributarias?	64
Gráfico 4.4. ¿Conoce la normativa de recaudación de impuestos en Jipijapa?	65
Gráfico 4.5. ¿Está usted de acuerdo con la normativa de recaudación de impuestos en Jipijapa?	66
Gráfico 6.6. Diagrama del Proceso de Cobro	94
Gráfico 6.7. Actividad de Cobro	97

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema:

La Constitución del Ecuador establece que las Municipalidades son instituciones autónomas y que actúan por delegación del Estado, cuyo fin supremo es la realización del bien común de sus habitantes.

Por lo tanto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se les plantea el reto de mejorar la capacidad administrativa y gerencial de sus Municipalidades para que se cumplan a cabalidad con las funciones que les asignan la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Acorde con los cambios tecnológicos ocurridos en los últimos tiempos, se ha visto en la necesidad de adoptar técnicas y métodos recientes que proporcionen un mejor fundamento de procedimientos catastrales para el estado donde corresponde determinar las bases generales técnicas y administrativas aplicable normas, leyes y reglamentos del territorio nacional ecuatoriano.

En la actualidad se puede afirmar que los tributos se han convertido en el principal rubro del presupuesto general del estado en el caso de los tributos nacionales y lo correspondiente a los gobiernos autónomos descentralizados en este contexto en la Republica de Ecuador, ha impulsado a través de la Ley Orgánica de Régimen Municipal - COOTAC tiene como fin promover la descentralización y autonomía de los gobiernos autónomos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del Cantón Jipijapa no cuenta con un sistema adecuado para la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, debido a las limitaciones en el funcionamiento del área de tesorería municipal; además de ello se puede observar que las ordenanzas municipales que datan desde 1995 a la fecha, no han sido reformados, un ejemplo de ello es que actualmente se cobra en dólares, sabiendo aun que las ordenanzas están establecidas con el cobro de monedas antigua que era el sucre y que en la actualidad aún no ha sido cambiado, a ello se suma la mala administración tributaria que se tiene en el Cantón. Por ello es que se requiere formular un modelo de administración tributaria acorde los requerimientos de las coyunturas actuales, el cual pueda contribuir a ser más eficiente en la recaudación de ingresos para el área de tesorería que en la actualidad es limitado, siendo un problema frecuente y de gran magnitud afectando de manera significativa a la municipalidad, ya que sin estos recursos económicos la municipalidad no puede realizar sus actividades de una manera idónea, el diseño tentativo a realizar contribuirá a disminuir y a ser más eficiente la gestión de recaudación a través de un nuevo modelo de administración tributaria que remplace al área de tesorería y que se constituye en una pieza fundamental para mejorar los estándares actuales que posee la municipalidad de Jipijapa.

El GAD Municipal del Cantón Jipijapa, no cuenta con un eficiente sistema de administración tributaria que mejore la recaudación de impuestos. El Departamento Financiero reporto a un ingreso a diciembre del año 2011 un monto presupuestado por concepto de tributos de \$227.940,00, que implica un aceptable ingreso para las rentas del GAD; sin embargo al año 2012 se presupuestó unos ingresos por tributo por \$ 302.956,00; lo cual evidencia un incremento del 33% en las recaudaciones. Pero si lo comparamos con otros cantones de similar población, estos tienen unas recaudaciones significativamente superiores a los generados por el cantón Jipijapa.

En todo caso se advierte que en el mejor de los casos existiendo una buena recaudación, la misma se constituiría en una fuente que coadyuvaría a solventar las inversiones del GAD Municipal, concluyéndose que el tema de recaudaciones, a más de ser complejo, es una labor de perseverancia, sacrificio, continuidad, que exige en determinados momentos tomar decisiones sumamente drásticas por parte de los funcionarios involucrados en el mejoramiento y aplicabilidad de la gestión municipal.

Formulación del Problema:

¿De qué manera la implementación de un Modelo de Administración Tributaria mejora la recaudación de ingresos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa?

1.2 Antecedentes

Meza R.(2001), en su trabajo “Determinar la incidencia de la administración de Impuesto Sobre Inmuebles Urbanos en las finanzas públicas del Municipio Libertador del Estado Mérida periodo 1995-1999”. Se observó que en la administración de este impuesto, la carencia de una base de datos confiables en cuanto a catastro de inmuebles, falta de actualización de la base periódicamente, falta de inscripción por parte del contribuyente en catastro, existe también la ausencia de un sistema adecuado de información tanto para catastro como para hacienda municipal, la gerencia de hacienda municipal no ejerce presión para que el contribuyente del impuesto sobre inmuebles urbanos cancele sus deudas, es por esto que la administración del impuesto sobre inmuebles urbanos genera bajos ingresos e inclusive con valores desactualizados.

Morret T. (2008), en su trabajo “Analizar las debilidades y fortalezas de los Impuestos Municipales en cuanto a su aplicación en el periodo 2001-2004, en el Municipio Panamericano del estado Táchira”. Para ello se plantearon como objetivos específicos: Diagnosticar la situación actual de los Impuestos en el Municipio Panamericano del estado Táchira, indagar acerca del sistema de recaudación que se lleva a cabo en el Municipio Panamericano del estado Táchira, describir los aspectos teóricos legales relacionados con los Impuestos Municipales y determinar las fortalezas y debilidades de los Impuestos Municipales en cuanto a su aplicación en el Municipio Panamericano del estado Táchira, en Latinoamérica y específicamente en Venezuela, los poderes que integran el estado, se encuentran afectados por la política, en muchos casos, anteponiéndose a cualquier otro interés con el fin de mantener el poder; este poder político no ha permitido que las diferentes regiones y específicamente los Municipios tomen medidas impositivas que les permitan auto gestionarse, ya que muchos de estos entes político-territoriales dependen del Situado Constitucional, que en la mayoría de los casos no es suficiente para cubrir los gastos y existen impuestos que generan costos de captación superiores a los montos recaudados y al no obtener recursos suficientes no pueden cumplir con todas las competencias que la Constitución le asigna a estas unidades políticas, incumpliendo además con la autonomía administrativa, política, financiera y tributaria que establece la Carta Magna para los Municipios. Con lo anteriormente señalado se puede decir que el Municipio Panamericano del estado Táchira no escapa a ello, teniéndose como una barrera que no permite su desarrollo, evidenciándose en observaciones informales realizadas por la investigadora la conformación de una cultura no contributiva; fallas en la administración del recaudo por tener estructuras administrativas arcaicas e ineficientes; inexistencia de penalidad fiscal; ausencia de conciencia tributada entre los ciudadanos y entre los propios agentes del gobierno local; y obsolescencia de las ordenanzas tributarias en conclusión, se dice que existe la necesidad de actualizar las ordenanzas existentes y elaborar

las que no se están aplicando, mediante la introducción de incentivos fiscales que actúen como fuente de atracción del contribuyente hacia el pago de los tributos, pues si estos procesos son adecuadamente conducidos puede darse un mayor acercamiento de la población a sus líderes y un mejor manejo de la administración de los recursos del Estado venezolano. Finalmente se recomienda; elaborar un censo de contribuyentes en el Municipio Panamericano, para verificar que todos los establecimientos estén inscritos en el registro de contribuyentes e instar a los que aún no forman parte de dicho registro al cumplimiento de su obligación tributaria como miembro de la comunidad.

Guerrero Y.(2010), en su trabajo “Analizar la estructura tributaria como fuente de ingresos propios en la Alcaldía del Municipio Tovar del estado Mérida”, observo la estructura tributaria del Municipio Tovar la cual está conformada por impuestos y tasas. Dicha estructura permite captar recursos por diversos conceptos; sin embargo, la cuantía de los recursos obtenidos no es satisfactoria, por cuanto el municipio que fue objeto de estudio presenta serias debilidades en lo concerniente a la liquidación, recaudación y fiscalización, pues no existe una base de datos confiable, lo cual conduce a un nivel de recaudación mucho menor al que potencialmente se podría alcanzar. Además, se carece de recursos técnicos y humanos que permitan ejecutar los procesos de recaudación de una manera óptima. Igualmente la falta absoluta de fiscalización propicia la evasión fiscal, por tanto, repercute en la generación de ingresos propios. Todos estos aspectos explican la elevada dependencia que existe con el situado constitucional. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que para alcanzar una verdadera descentralización, no es suficiente haber otorgado a los municipios potestad tributaria; las reformas hechas, en este sentido, han resultado insuficientes. Particularmente, el Municipio estudiado se encuentra todavía lejos de conseguir unos niveles aceptables en cuanto a suficiencia, sostenibilidad y progresividad del sistema tributario. Los bajos

niveles de recaudación tributaria se explican por un círculo complejo que vincula la eficacia de la gestión tributaria a factores estructurales y condiciones institucionales. Por tanto, una condición necesaria es avanzar en la transparencia, representatividad y eficacia de la Dirección de Hacienda; la falta de avance en el funcionamiento de esta dependencia limita el alcance de las reformas tributarias realizadas. En definitiva, los aspectos básicos en la gestión y regulación de los tributos dependen del funcionamiento eficaz de la Dirección de Hacienda, la cual debe ser capaz de generar ingresos que incrementen el bienestar de sus conciudadanos, por ello la mejora de sus capacidades técnicas y humanas son aspectos cruciales para alcanzar los objetivos propuestos. Por lo tanto recomienda; incrementar el presupuesto anual de la dirección de hacienda municipal a objeto de fortalecer sus recursos técnicos y humanos, para mejorar los procesos de recaudación. Activar el impuesto sobre inmuebles urbanos ya que, de ser gestionado apropiadamente se creara una unidad dedicada a la fiscalización de los tributos en el Municipio; pues con mayor control se reduce la evasión, generando mayores ingresos en la recaudación. Realizar una campaña de cultura tributaria con el objeto de sensibilizar a los contribuyentes respecto a la importancia del pago de sus obligaciones. Evaluar los procedimientos actuales e implementar mejoras en busca de la eficiencia y la eficacia.

1.3 Justificación

El presente trabajo de investigación se justifica porque permite fortalecer la importancia tanto en el aspecto de ciencia, tecnología y sistema social, en cuanto a la ciencia actualmente el Departamento Financiero de la Municipalidad de Jipijapa es un organismo de recaudación de ingresos con muchas deficiencias y limitaciones, por lo que nuestra investigación aportará con un MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN JIPIJAPA, y de esta manera corregir sus debilidades para

garantizar una mayor recaudación de sus ingresos, lo que aportará al desarrollo socio económico de la ciudad.

Con la tecnología con la finalidad de contar con un sistema de software diseñado acorde a las necesidades y requerimientos de la municipalidad y sus contribuyentes y así poder incrementar la recaudación de los ingresos y tener una base de datos actualizado de los contribuyentes. En cuanto al sistema social, aportará al Presupuesto del Gobierno Autónomo Municipal del Cantón, lo que fortalecerá la labor del municipio reflejándose en obras sociales de Jipijapa.

1.4 Hipótesis

a) General

- La implementación de un Modelo de Administración Tributaria mejora significativamente la recaudación de ingresos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa

b) Específicas:

- La actualización de normativa mejora el proceso de recaudación de los contribuyentes del departamento financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa
- La automatización mejora significativamente el proceso de recaudación permite un incremento de ingresos de los contribuyentes del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa
- La implementación de estrategias de cobro se incrementan los ingresos recaudados por el Departamento Financiero del

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa

- Mediante el diseño de un modelo de administración tributaria se mejorará la recaudación de ingresos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipal del Cantón Jipijapa.

1.5 Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Diseñar un Modelo de Administración Tributaria que mejore de manera significativa la recaudación de ingresos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa

1.5.2. Objetivos específicos

- Analizar la normativa existente de recaudación de los contribuyentes del departamento financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa
- Describir el proceso actual de recaudación de ingresos de los contribuyentes del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa
- Describir el comportamiento de los ingresos recaudados por el Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa
- Describir los aspectos más resaltantes del Modelo de Administración Tributaria propuesto para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 Antecedentes Investigativos

Origen y Evolución de la Administración Tributaria

Los impuestos nacen como un mecanismo de búsqueda de nuevos ingresos. Fueron implementados por los Estados para financiar la satisfacción de las necesidades públicas. En este sentido, se puede afirmar que los primeros recursos tributarios fueron aquellos que el Estado obtuvo mediante el ejercicio de su poder imperio o a través de costumbres que luego se convirtieron en leyes, en la Roma antigua.

El origen de los tributos se remonta a la era primitiva, cuando los hombres entregaban ofrendas a los dioses a cambio de algunos beneficios. Posteriormente, desde la civilización griega, se manejaba el término de la progresividad en el pago de los impuestos por medio del cual se ajustaban los tributos de acuerdo a las capacidades de pago de las personas. También se controló su administración y su clasificación.

Igualmente en América, culturas indígenas como la Inca, Azteca y Chibcha, pagaban los tributos de manera justa por medio de un sistema de aportes bien organizado. En la época del Imperio Romano, el Emperador Constantino extiende los impuestos a todas las ciudades incorporadas.

En Europa, durante la Edad Media, los tributos los cancelaban los pobladores en especies a los señores feudales, con los vegetales o animales que crecían en las pequeñas granjas o aldeas.

A principios del siglo pasado los sistemas tributarios, tanto de los países desarrollados como subdesarrollados, estaban dominados casi exclusivamente por impuestos sobre el comercio internacional.

Sin embargo, la caída de la demanda internacional de productos primarios durante la Gran Depresión de los años 30, los altos niveles de concentración de la riqueza y los esquemas proteccionistas de industrialización por sustitución de importaciones que se implementaron en varios países de la región obligaron la introducción de reformas para incrementar el nivel de los recursos fiscales Cornia (2011).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto macroeconómico completamente diferente, este cambio de paradigma se vio reforzado al adjudicarse a la política tributaria, además del clásico financiamiento de la provisión de bienes públicos, el objetivo fundamental de corregir la desigual distribución del ingreso que determinaba el mercado. Todo esto propició, en los países de la región, el fortalecimiento de la tributación sobre los ingresos a través del aumento de las alícuotas sobre individuos y empresas, lo cual derivó en mejoras en la equidad vertical de los sistemas tributarios, no así en términos de equidad horizontal por la presencia de una larga serie de exenciones, incentivos y regímenes especiales de tributación.

A comienzos de la década del 80 la “revolución neoliberal de la política fiscal” (Jenkins, 1995) implicó un cambio en los objetivos principales que guiaron a la política tributaria en los años subsiguientes: en detrimento del objetivo redistributivo, el énfasis del diseño tributario estuvo puesto en la eficiencia, la equidad horizontal y la adecuación de los ingresos tributarios. Siguiendo fielmente las recomendaciones en la materia de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los hacedores de política tributaria en América Latina

promovieron una fuerte reducción en las alícuotas¹ de los impuestos al comercio internacional (vistos como fuente de ineficiencias en la producción local y en la asignación internacional de recursos), la introducción del Impuesto al Valor Agregado, la reducción en los valores y la cantidad de alícuotas del Impuesto sobre la Renta de personas naturales, la reducción sustancial del número de tributos vigentes (eliminando la mayoría cuya contribución a la recaudación era insignificante) y la ampliación de las bases tributarias para mejorar la equidad horizontal de los sistemas tributarios de la región²

Debido a esto, y a pesar de la visión crítica que muchos analistas poseen del Consenso de Washington y sus consecuencias sobre las economías de América Latina, no puede dejar de reconocerse su influencia sobre algunos de los “puntos fuertes” de los sistemas tributarios actuales, así como también sobre muchas de las debilidades que hoy muestran los mismos. De hecho, el énfasis en el perfeccionamiento de la administración tributaria (aún con avances relativos), el fortalecimiento del IVA y la simplificación de las estructuras tributarias encuentran su origen en ese contexto y suelen destacarse entre los logros alcanzados, mientras que los pobres efectos distributivos de los impuestos, la falta de equidad horizontal y la debilitada imposición sobre la renta personal que se observa actualmente en los países de la región se identifican, generalmente, entre sus principales cuestionamientos.

No menos cierto es que las políticas tributarias pregonadas por el Consenso y sustentadas en el enfoque de la “economía de oferta”, más allá de los profundos cambios que provocaron en las economías de la región, fracasaron en conducir a un proceso estable y sostenido de

¹ Según Lora (2007), la tarifa promedio para importaciones en los países de Sudamérica cayó del 55% en 1985 hasta aproximadamente el 10% en el año 2000, mientras que en los países centroamericanos (además de México) la merma fue aún mayor, desde un 66% al 6% en promedio.

² Mahon (2004) profundiza sobre las causas que propiciaron esta serie de reformas. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 133 Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación...

crecimiento económico que se tradujera, a su vez, en una mejora del bienestar general de la población. A nivel regional, la carga tributaria se redujo, el endeudamiento externo se incrementó (lo cual limitó aún más el crecimiento) y aumentó la desigualdad y la volatilidad fiscal.

Ante este panorama, una nueva etapa de la tributación latinoamericana puede distinguirse desde mediados de la década del 90, y especialmente a lo largo de la última década, en la cual el nivel de la recaudación tributaria en términos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una tendencia creciente tanto en el promedio regional como en la gran mayoría de los países de América Latina. Entre los años 1990 y 2010, la carga tributaria promedio de la región aumentó más del 42% pasando de 13,4% a 19,1% del PIB (ver cuadro 1).

En este alentador resultado incidieron, no obstante, un conjunto de factores que exceden lo estrictamente tributario. Por un lado, los gobiernos latinoamericanos han venido incorporando mejoras en el diseño de los respectivos sistemas tributarios a partir, por ejemplo, de un sostenido esfuerzo para lograr la reducción y eliminación de una larga lista de exenciones, deducciones y beneficios tributarios que habían sido concedidos en décadas pasadas con el fin de atraer inversiones extranjeras y que no siempre habían producido los frutos que se esperaban de las mismas. En ese sentido se observa una mayor responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Sumado a esto, también se observaron importantes avances en la administración del IVA y del ISR que se tradujeron en un rápido incremento de la recaudación tributaria vinculada a los mismos. Asimismo, se introdujeron nuevos tributos sobre las transacciones financieras e impuestos mínimos que ayudaron a incrementar los recursos, elevaron el nivel de cumplimiento y que ampliaron la gama de instrumentos de política tributaria.

En algunos países de la región, el aumento de la carga tributaria se explica, además, por factores contingentes como i) el sostenido aumento del precio internacional de los commodities y minerales entre 2002 y 2009, que ha incrementado los ingresos fiscales (siendo una parte de ellos de carácter tributario, según el caso) en aquellos países de la región especializados en la explotación y comercialización de sus recursos naturales (lo cual se analizará más adelante en este informe), y ii) un contexto internacional caracterizado por la aceleración en las tasas de crecimiento económico mundial (sobre todo, de los países emergentes desde 2002/03), lo cual fue aprovechado por los países de la región a través de estrategias de apertura comercial y financiera junto con exitosos procesos de estabilización monetaria, observándose un aumento en la elasticidad tributaria (ex post) de los países de América Latina³

Un elemento adicional que permitió que una mayor presión tributaria fuera aceptable para muchos consistió en el mayor énfasis puesto en los últimos años en el criterio de “reciprocidad fiscal” (fiscal exchange), a través del cual los gobiernos pueden aumentar los impuestos si, respetando un pacto fiscal con los ciudadanos (CEPAL, 2010), procuran al mismo tiempo aumentar la cantidad y calidad de los servicios sociales que brindan a la sociedad (Fjeldstad et al, 2009). Como bien ha señalado Bird R. (2003): “en un marco democrático (Wickselliano) en el que las decisiones de gasto y de impuestos se toman conjuntamente... la estructura tributaria existente, cualquiera que sea, deberá suponerse que ha sido establecida con pleno conocimiento de sus consecuencias, lo que refleja el consentimiento de la sociedad en cuanto a que los beneficios de las acciones financiadas por el Estado más que compensan todos los costos de la tributación”.

³ Cornia, G.A, Gómez Sabañi, J.C. y Martorano, B. (2011); “New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade”, UNU-WIDER WP 2011/70.

2.2 Bases teórico científicas

Breve reseña de la evolución de la administración

Las actuales concepciones administrativas son la resultante de un proceso iniciado en los mismos albores de la humanidad y que ha venido evolucionando y adquiriendo sus propios perfiles a través de diferentes épocas y etapas.

Dicho proceso administrativo se inició como un hecho obligado cuando dos individuos tuvieron que coordinar sus esfuerzos para hacer algo que ninguno de ellos pudo hacer por sí solo y evolucionó hasta convertirse en un acto previo y cuidadosamente planificado y racional que permite alcanzar objetivos con los menores esfuerzos posibles y con las mayores satisfacciones para los individuos.

El estudio histórico de esa evolución administrativa nos muestra los enfoques que tuvo esta ciencia en Egipto, China, Grecia y Roma, y la influencia que tuvieron ciertos procedimientos utilizados en esos lugares sobre algunas prácticas actuales en el campo, entre ellas de la organización funcional de los poderes del Estado.

El conocimiento de la organización de la Iglesia Católica Apostólica Romana es también muy interesante para conocer la importancia que tiene en administración el adoctrinamiento para la prosecución de un objetivo, a pesar de que las estructuras y procedimientos puedan no satisfacer todos los principios teóricos administrativos.

Se adquiere un mejor entendimiento de la transformación que tuvo la ciencia de la administración; ella viene a consolidarse en la Edad Contemporánea con los valiosos estudios de Woodrow Wilson.

Las teorías y experiencias de Henri Fayol y de Frederick Taylor marcaron una nueva etapa en la evolución de esa ciencia y la Administración

Científica, que postularon ellos y continuaron sus discípulos viene a ser uno de los medios más efectivos para a tecnificación de las industrias nacientes en el presente siglo; dicha tecnificación ha influido grandemente también en el desarrollo económico y el mejoramiento de muchos países por su aplicación en el sector público.

Que es la administración e importancia

Definición Etimológica

La palabra "Administración", se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación.

Si pues "magister" (magistrado), indica una función de preeminencia o autoridad -el que ordena o dirige a otros en una función-, "minister" expresa precisamente lo contrario: subordinación u obediencia; el que realiza una función bajo el mando de otro; el que presta un servicio a otro.

La etimología nos da pues de la Administración, la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son pues los elementos principales obtenidos.

Conceptos de administración

Sin embargo, de las definiciones dadas por los principales autores en Administración, podremos deducir sus elementos básicos:

V. Clushkov: "Es un dispositivo que organiza y realiza la transformación ordenada de la información, recibe la información del objeto de dirección,

la procesa y la transmite bajo la forma necesaria para la gestión, realizando este proceso continuamente".

Guzmán Valdivia I: "Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados".

E. F. L. Brech: "Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado".

J. D. Mooney: "Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana". Y contrapone esta definición con la que da sobre la organización como: "la técnica de relacionar los deberes o funciones específicas en un todo coordinado".

Peterson and Plowman: "Una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular".

Koontz and O'Donnell: consideran la Administración como: "la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes".

G. P. Terry: "Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno".

F. Tannenbaum: "El empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y controlara a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa".

Henry Fayol (considerado por muchos como el verdadero padre de la moderna Administración), dice que "administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".

F. Morstein Marx la concibe como : "Toda acción encaminada a convertir un propósito en realidad positiva"..."es un ordenamiento sistemático de medios y el uso calculado de recursos aplicados a la realización de un propósito".

F.M. Fernández Escalante: "Es el conjunto de principios y técnicas, con autonomía propia, que permite dirigir y coordinar la actividad de grupos humanos hacia objetivos comunes".

Reyes Ponce: "Es un conjunto de sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social".

Definición de Administración

Cada una de las anteriores definiciones, si las analizamos con detalle, nos llevará a penetrar en la verdadera naturaleza de la administración y a sus propiedades distintivas. Como tales, las definiciones son válidas para toda clase de administración (Privada, Publica, Mixta, etc.), y para toda especie de organismo (industriales, comerciales o de servicios).

La definición breve de la Administración se puede mencionar como: "la función de lograr que las cosas se realicen por medio de otros", u "obtener resultados a través de otros".

"Proceso integral para planear, organizar e integrar una actividad o relación de trabajo, la que se fundamenta en la utilización de recursos para alcanzar un fin determinado".

La administración también se puede definir como el proceso de crear, diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, laborar o trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas. Es necesario ampliar esta definición básica. Como administración, las personas realizan funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control. La administración se aplica en todo tipo de corporación.

Es aplicable a los administradores en todos los niveles de corporación. La meta de todos los administradores en todos los niveles de corporación. La administración se ocupa del rendimiento; esto implica eficacia y eficiencia.

El Modelo de Gestión

El modelo proviene del concepto italiano de modello. La palabra puede utilizarse en distintos ámbitos y con diversos significados. Aplicado al campo de las ciencias sociales, un modelo hace referencia al arquetipo que, por sus características idóneas, es susceptible de imitación o reproducción. También al esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja.

La palabra Gestión proviene del latín *gestio*, el concepto de gestión hace referencia a la acción y al efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es realizar diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Administrar, por otra parte, consiste en gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar.

El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente del ámbito privado. Mientras el segundo se basa en la obtención de ganancias económicas, el primero pone en juego otras cuestiones, como el bienestar social de la población.

Tipos de Gestión

Gestión Administrativa

“Es la acción y efecto de gestionar o de administrar, es ganar, es hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”⁴

Es el desarrollo de actividades planteadas el en Plan Estratégico y en el Plan Operativo Anual. Para lo cual tiene que desarrollar una práctica organizativa democrática y eficiente que promueva una participación responsable de todos los actores sociales educativos de una institución educativa o una comunidad.

Gestión administrativa pública

“Se la entiende como se organizan y combinan los recursos de una organización, con el propósito de cumplir las políticas, objetivos y regulaciones jurídicas, la gestión comenzó a ser usada como antónimo de administración, inspirando a la corriente anglosajona de la nueva gestión pública”⁵

“La Carta Magna indica que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley, tendrán el deber de coordinar acciones en el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de sus derechos reconocidos en la Constitución.”⁶

“El Plan Nacional del Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del

⁴ Gran Plaza Jaime Ilustrad; Diccionario: Pág.3, 4

⁵ GUERRERO, Omar: Nuevos Modelos de Gestión Pública; 30 de septiembre del 2001 vol.2 No.3

⁶ Constitución de la República del Ecuador;Art.226

presupuesto del estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.”⁷

Administración Pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.⁸

Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.

Se encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo. Por excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de "Administración Pública" (como las empresas estatales), a la vez que pueden existir juegos de "Administración General" en los otros poderes o en organismos estatales que pueden depender de alguno.

La noción alcanza a los maestros y demás trabajadores de la educación pública, así como a los profesionales de los centros estatales de salud, la policía, las fuerzas armadas, el servicio de parques nacionales y el servicio postal. Se discute, en cambio, si la integran los servicios públicos prestados por organizaciones privadas con habilitación del Estado. El concepto no alcanza a las entidades estatales que realizan la función legislativa ni la función judicial del Estado.

⁷ Constitución de la República del Ecuador; Art. 280

⁸ Díez, Manuel María (1977). Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Plus Ultra.

Elementos De La Gestión

Toda institución requiere de una planificación estratégica, de parámetros e indicadores en razón de sus necesidades de carácter social, de la rendición de cuentas, de demostrar su gestión, de sus resultados y la del auditor a evaluar la gestión en cuanto a las cinco “E” estas son:

Economía.- Es el costo de educación en relación con otras instituciones, teniendo en cuenta la adecuada calidad de educación.

Eficiencia.- La eficiencia aumenta en la medida en que un mayor número de alumnos aprenden utilizando materiales, de allí sale la calidad

Eficacia.- Es la relación entre los objetivos y metas programados, es decir entre los resultados esperados y los resultados reales de los proyectos, programas u otras actividades.

Ecología.- Son las condiciones, operación y prácticas relativas a los requerimientos ambientales a su vez el impacto en el que deben ser reconocidos y evaluados en una gestión institucional de un proyecto, programa o actividad.

Ética.- Es la identidad de una institución expresada en la moral y en el comportamiento individual y grupal de los funcionarios de la institución, basada en sus deberes, en su ética, en las leyes, en las normas constitucionales de la ley de educación.

Factores Básicos de la Gestión.

Clima Organizacional o Ambiente. “Dentro de la propuesta de gestión debe merecer especial importancia el clima institucional, las actitudes, creencias, prácticas, valores y motivaciones que cada uno tiene y se expresan en las relaciones interpersonales, en cuanto educan.”⁹

Los Procesos de Gestión. Es la participación responsable de los agentes educativos en la selección, desempeño, control y evaluación.

⁹ NUÑEZ, Diómedes, Gerencia de proyectos I. y Módulo II. 205 Pág.22 23

La Organización Flexible. Son las formas de adaptarse o no adaptables a las mejoras del servicio educativo institucional.

Las Relaciones con la Comunidad. Se debe realizar a través del trabajo coordinado con todos los actores sociales educativos, convenios con otras organizaciones y promoción educativa comunal.

Nueva gestión pública

Es una serie de reformas administrativas que involucran una gestión por objetivos que usa indicadores cuantitativos, uso de la privatización, separación entre clientes y contratistas, la desintegración de instituciones administrativas tradicionales, el enfoque de estados como productor de servicios públicos, uso de incentivos en salarios, costos reducidos y mayor disciplina presupuestaria. Usa la evaluación como instrumento para mejorar el proceso.¹⁰

La nueva gestión pública tiene cuatro métodos:

- La delegación de la toma de decisiones en jerarquías inferiores como agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales pues éstos están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- Una orientación hacia el desempeño que comienza desde los insumos y el cumplimiento legal hasta los incentivos y los productos.
- Una mayor orientación hacia el cliente bajo las estrategias de informar y escuchar al cliente para comprender lo que quieren los ciudadanos y responder con buenos servicios.
- Una mayor orientación de mercado, aprovechando los mercados o cuasi-mercados (a través de contratos de gestión y personal), la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los

¹⁰ Gobernando la Infraestructura del Conocimiento en un Mundo de Sistemas de Innovación páginas 9-10

organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.¹¹

Así, la dirección de las reformas es:

- Una ordenación más estratégica de las políticas públicas.
- Separadora del diseño de las políticas de la implementación, o el financiamiento de la provisión.
- Un sistema de gestión financiera que haga énfasis en los resultados, entregue un costeo completo, contabilice todos los insumos y los productos, y que al mismo tiempo descentralice los controles de gastos ex ante; comúnmente, los controles se hacen menos específicos (categorías presupuestarias más amplias, por ejemplo) y no se eliminan los controles externos, sino que se cambian de ex ante a ex post.
- Un sistema de personal descentralizado que ponga mayor énfasis en la gratificación por el desempeño.

Cultura tributaria

Brewer y otros (2005) plantean que durante mucho tiempo no ha existido en Ecuador una cultura tributaria, especialmente en el nivel local, lo que es lamentable para nuestro país, ya que la política fiscal ha sido mal llevada, planteada y ejecutada a lo largo de muchos períodos de gobiernos. En repuesta a esto se ha intentado aplicar varias medidas pero han perdido su efecto por falta de continuidad en las políticas aplicadas y los cambios efectuados a los planes económicos por los mismos gobiernos; con ello, sólo se logra un sistema inestable que no es capaz de asimilar un lineamiento en los sistemas y políticas inicialmente orientadas hacia un determinado fin.

¹¹ Carlos Losada, ed (1999). ¿De burócratas a gerentes? : las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del estado

En segundo lugar, por carecer de un planteamiento orientado a controlar el gasto público, a través del mejoramiento del sector público y crear a su vez un sistema tributario firme; luego poder lograr la reactivación económica que tanto se necesita en Ecuador, es por tal motivo que se propone entonces una gestión municipal para aumentar la recaudación y evitar la evasión. Así como también la aplicación de instrumentos que permitan reducir el déficit fiscal.

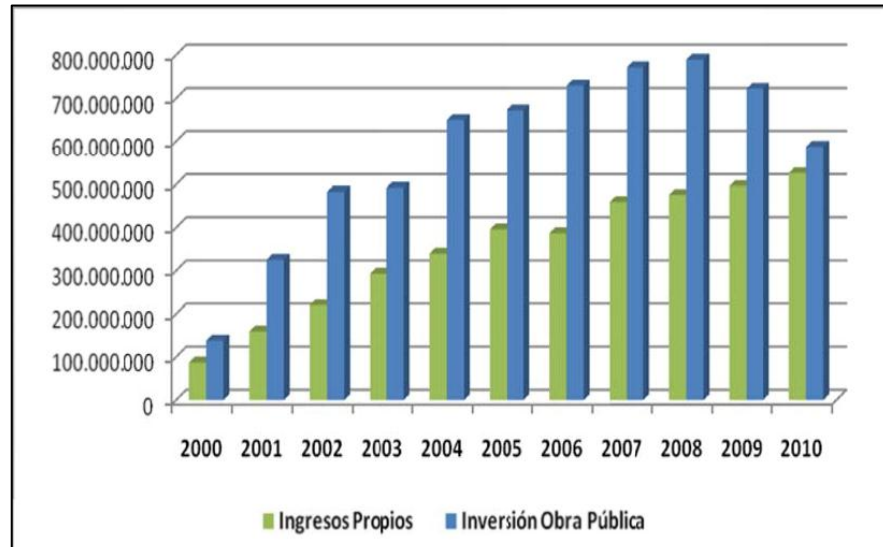
Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son entidades que tienen autonomía política, administrativa y financiera, los cuales se rigen bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Los GADS, son las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales, quienes deben regirse a la ley con la finalidad del buen vivir de todo el país. La Constitución establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen autonomía financiera, expresada en el derecho de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Históricamente en nuestro país los gobiernos municipales y provinciales han tenido poco incentivos para la generación de sus propios recursos puesto que no incorporan un criterio de esfuerzo fiscal, que les permita generar sus propios recursos. A continuación presentamos un estudio realizado por la Gerencia de Asistencia Técnica del Banco del Estado, que nos muestra la inversión en obras públicas vs el ingreso de los municipios por recaudación del tributo contribución especial de mejoras.

INVERSIÓN EN OBRA PÚBLICA VS INGRESOS PROPIOS A NIVEL MUNICIPAL.



El cuadro anterior nos indica que en nuestro país en 217 de las 221 municipales, solo 2 entidades recuperan más del 60% del total de su inversión; mientras que 175 municipios que representan el 81% del universo analizado, registran un valor de recuperación inferior al 3%.

Jerarquización del estado ecuatoriano.

La Constitución del Ecuador en su Art. 225 determina que el sector público está integrado por:

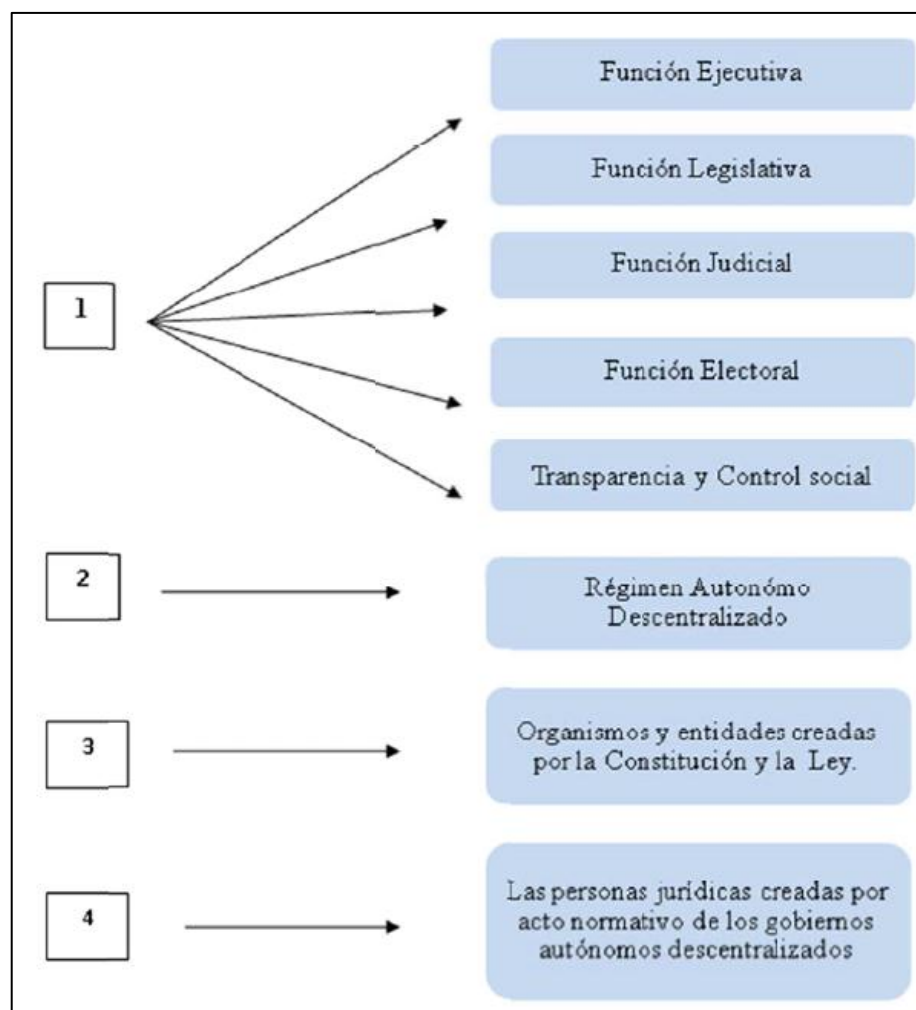


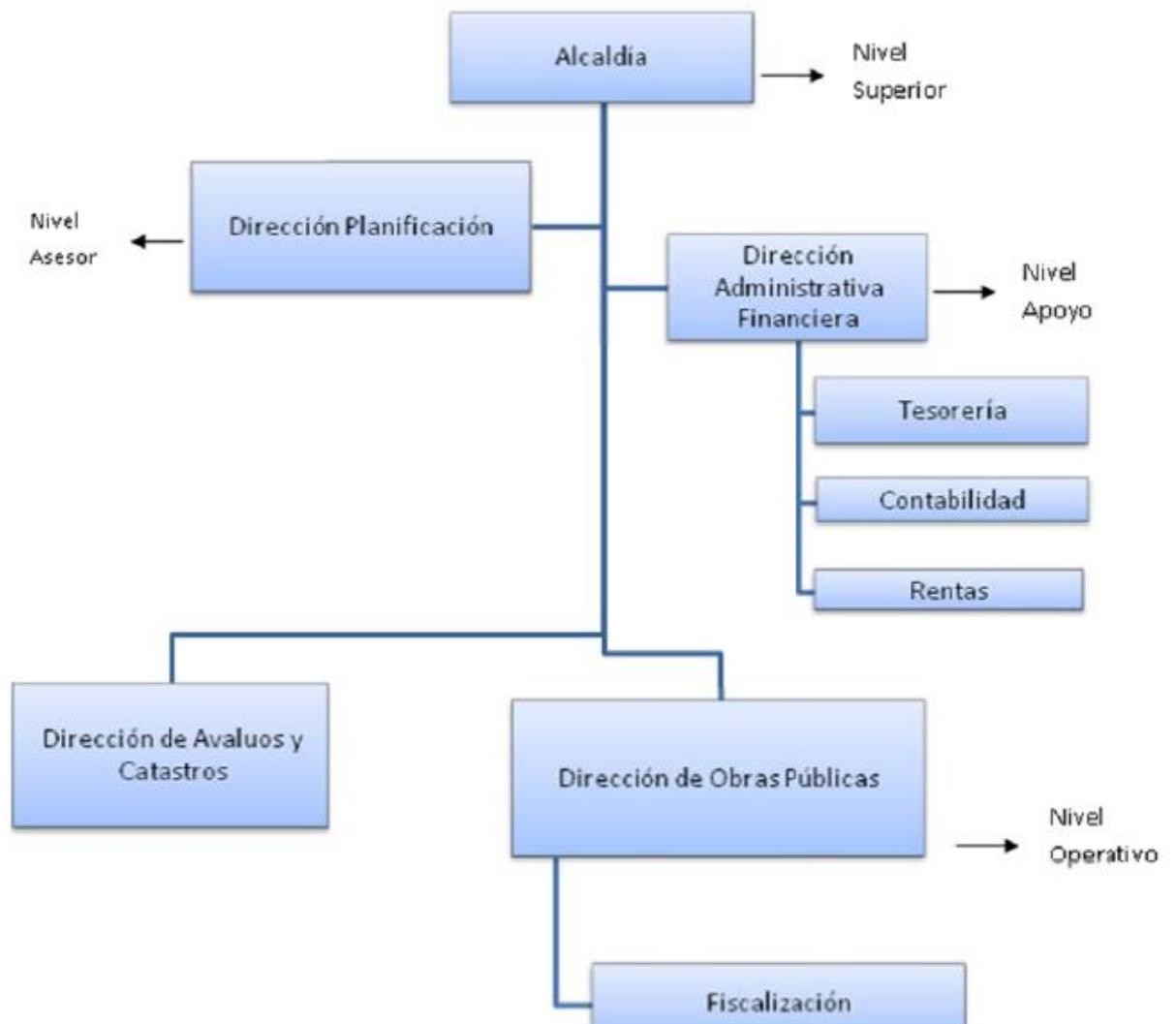
Grafico 2: Sector Público¹²

La administración municipal tributaria

La administración municipal tributaria corresponde al Alcalde quien a su vez, ejercerá a través de la dependencia u órganos administrativos que la ley disponga.

A continuación describiremos cada uno de los departamentos que conforman la estructura organizacional de un Municipio

¹² **Fuente:** Constitución de la República del Ecuador, Art.225 capítulo séptimo de la administración pública, sección primera, sector público., 2008, pág. 117.



La ley determina en su Art.339 que cada gobierno regional, provincial y municipal debe contar con la administración financiera la cual estará encargada de cumplir con funciones en materia de recursos económicos y presupuesto.

La unidad financiera se conformará, en cada caso, en atención a la complejidad y volumen de las actividades que a la administración le compete desarrollar en este ramo y de acuerdo con el monto de los ingresos anuales de cada gobierno autónomo descentralizado. Su

estructura, dependencias, funciones y atribuciones estarán definidas en los reglamentos respectivos.

La unidad financiera estará dirigida por un servidor designado por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado, de conformidad con la Ley, quien deberá reunir los requisitos de idoneidad profesional en materias financieras y poseer experiencia sobre ellas.

En los gobiernos parroquiales estas funciones las desempeñará el tesorero quien será un contador público autorizado y observará las disposiciones de este capítulo en lo que fuere aplicable.

Artículo 340.- Deberes y atribuciones de la Máxima Autoridad Financiera.- *Son deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera las que se deriven de las funciones que a la dependencia bajo su dirección le compete; las que se señalan en este Código especialmente, las de refrendar los títulos de crédito para el cobro de los ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y resolver los reclamos que se originen de ellos. Tendrá además las atribuciones derivadas del ejercicio de la **gestión tributaria**, incluida la facultad sancionadora, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario.*

La autoridad financiera podrá dar de baja a créditos incobrables, así como previo el ejercicio de la acción coactiva agotará, especialmente para grupos vulnerables, instancias de negociación y mediación. En ambos casos deberá contar con la autorización previa del ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados.

La Controlaría General del Estado fijará el monto y especie de la caución que deberá rendir la máxima autoridad financiera para el ejercicio de su cargo.

Artículo 341.- Pre intervención.- La pre intervención o control interno es facultad de la máxima autoridad financiera y, dentro de ella, específicamente le corresponde:

- a) Verificar la legitimidad de las órdenes de pago, las peticiones de fondos y el pago de los créditos que se requieren al gobierno autónomo descentralizado;
- b) Vigilar la ejecución contable del presupuesto y observar todo acto, contrato o registro contable que no se encuentre conforme a las normas legales y a la técnica contable;
- c) Objetar las órdenes de pago que encontrare ilegales o contrarias a las disposiciones reglamentarias o presupuestarias; y,
- d) Analizar los partes diarios de caja y enmendarlos si estuvieren equivocados y controlar la marcha de tesorería de las empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 346.- Recaudación.- La recaudación de los ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se hará directamente por la unidad financiera. Se podrá recurrir a mecanismos de delegación para la recaudación, sin que esto implique el traspaso de la titularidad como sujeto activo de la obligación tributaria por parte del gobierno autónomo descentralizado. La máxima autoridad financiera aplicará el principio de la separación de las funciones de caja y contabilidad.

TESORERÍA

Artículo 343.- Tesorero.- En cada gobierno regional, provincial, metropolitano y municipal habrá un tesorero que será designado por el ejecutivo de cada gobierno, de conformidad con la Ley.

El tesorero será responsable ante la máxima autoridad financiera del cumplimiento de sus deberes y atribuciones, los cuales se

determinarán en el reglamento respectivo aprobado por cada gobierno autónomo descentralizado.

Artículo 344.- Recaudación y pago.- El tesorero es el funcionario recaudador y pagador de los gobiernos autónomos descentralizados. Será el responsable de los procedimientos de ejecución coactiva. Rendirá caución, cuya cuantía será fijada por la Contraloría General del Estado. Su superior inmediato será la máxima autoridad financiera.

Artículo 345.- Procedimiento de pago.- El tesorero deberá efectuar los pagos de conformidad con las órdenes que recibiere de la autoridad competente. Si encontrare que una orden de pago es ilegal o que está en contra de lo que dispone el presupuesto, o la juzgare equivocada, deberá observarla dentro del plazo de veinticuatro horas ante la máxima autoridad financiera, y lo que ésta resuelva deberá ser acatado y cumplido por el tesorero, excepto en las juntas parroquiales rurales en las que deberá poner en conocimiento de la presidencia de la junta.

Artículo 346.- Obligación de recibir pagos.- El tesorero está obligado a recibir el pago de cualquier crédito, sea este total o parcial, sean tributarios o de cualquier otro origen.

Los abonos se anotarán en el respectivo título de crédito o en el registro correspondiente y se contabilizarán diariamente, de acuerdo con el reglamento que se dictará al efecto.¹³

Fundamentos legales para el nuevo modelo de Administración Tributaria.

Los fundamentos legales para diseñar el modelo de Administración tributaria del Gobierno Autónomo Descentralizados del Cantón Jipijapa

¹³ Fuente: SOLÍZ CARRIÓN, Doris, *Código orgánico de organización territorial y descentralización*, Ministerio de Coordinación de la política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Quito. Febrero, 2011. Pag.163.

serán los siguientes, La Constitución de la República del Ecuador, la ley de Código Tributario Interno, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

La constitución de la república del Ecuador.

La Constitución de la República es la principal norma jerárquica en nuestro país en donde se establece las bases del gobierno, la organización de las instituciones en que tales poderes se asientan. Cabe mencionar que la Constitución de nuestro país se compone de 444 artículos, en donde se establece obligaciones, derechos para la ciudadanía con la finalidad del buen vivir.

La Constitución del Ecuador, determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad; y además, participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La distribución de los recursos entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

- a. Tamaño y densidad de la población.
- b. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- c. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.

La nueva Constitución del 2008, incorpora en el Ecuador una nueva variable para la distribución de los recursos, es el esfuerzo fiscal que cada uno de los gobiernos descentralizados realice en sus territorios.

La nueva Carta Magna también presenta avances significativos y ratifica aspectos importantes que fueron definidos en la Constitución de 1998, que solamente se establecía que la descentralización de competencias debía estar acompañada con los recursos necesarios, la actual Constitución establece los principios, la participación del presupuesto, y los mecanismos para costear las competencias que serán transferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y además generar un marco legal y administrativo que contribuya a un modelo de gestión tributaria descentralizada.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para asegurar la transparencia, el control social, la rendición de cuentas, la responsabilidad y la democratización de la gestión pública, deben aplicar mecanismos efectivos de participación ciudadana, especialmente, en las fases de planificación, diseño, ejecución, seguimiento, control y evaluación de su gestión, así como de sus políticas públicas, programas, planes, proyectos y presupuestos, así como contar con un modelo y una metodología que les permita saber su potencial tributario y tener indicadores para medir la gestión fiscal.¹⁴

¹⁴ Fuente: OYERVIDE, Fernando, *descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador* XI jornadas ecuatorianas de derecho tributario, Quito, diciembre de 2010

La Constitución del Ecuador según lo dispuesto en el Art.270 determina que: “los Gobiernos Autónomos Descentralizados generaran sus propios recursos financieros y participaran de las rentas del estado. Teniendo la capacidad tributaria de establecer, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones.

La Constitución establece que los gobiernos municipales tendrán como competencia exclusiva entre otras la de: Crear, modificar y suprimir mediante ordenanzas tasas y contribución especial de mejoras por los servicios y mejoras que los municipios realicen; siendo la contribución especial de mejoras un tributo que está en función directa de las inversiones que estas entidades realizan.

El código tributario

El Código Tributario Ecuatoriano es un cuerpo legal donde se establecen las relaciones, las obligaciones de los contribuyentes y la relación entre éstos y la autoridad tributaria, en materia administrativa y judicial. Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, sirven como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional de nuestro país.

De acuerdo a la normativa planteada, el pueblo debe contribuir a los gastos públicos en función de su enriquecimiento, es decir los gravámenes están fijados de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtienen ingresos mayores tributarán en forma cuantitativamente sus impuestos como lo establece el principio de igualdad en el derecho tributario. El sujeto activo por su potestad tributaria debe establecer su imposición al sujeto pasivo para no perjudicar al mismo tomando en consideración los principios tributarios, establecidos en esta misma norma, lógicamente sin dejar de

un lado a la Constitución; es decir, rigiéndose a la norma legislativa que es la Constitución del Ecuador, principios que deben ser observados por los asambleístas a la hora de crear tributos para que estas sean constitucionales, se señalaría de esta manera que los principios son la base para cualquier materia como un fundamento legal supletorio creado y utilizado por los doctrinarios, por ello cuando una ley se ha pronunciado ambiguamente u oscuramente se deberán regirse en los principios constitucionales.

Ingresos

Son los caudales que entran en poder de una persona u organización, un sujeto puede recibir ingresos por su actividad laboral, comercial o productiva.

Ingresos municipales

Los ingresos municipales conforme al Código Tributario establecen lo siguiente:

- **Ingresos tributarios** los que provienen de la recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

- **Ingresos No Tributarios**, son las rentas provenientes del patrimonio municipal ya sea por el dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público; asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas; por la enajenación de bienes municipales; por ingresos provenientes de sanciones pecuniarias impuestas por el municipio a sus administrados y por otros ingresos.

Importancia de los ingresos tributarios

La Gestión Tributaria es un elemento importante de la política económica, porque financia el presupuesto público, es la herramienta más importante de la política fiscal, en él se especifica tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento.

La pérdida de control sobre el presupuesto es fuente de desequilibrio e inestabilidad con efectos negativos insospechados. Es importante mencionar que los ingresos y gastos gubernamentales se ven afectados por el comportamiento de otras variables macro económicas, como el tipo de cambio, los términos de intercambio, el crecimiento del PBI, etc.

Además la Gestión Tributaria puede incentivar el crecimiento a determinados sectores, por ejemplo, otorgando exoneraciones, incentivos. De este modo la gestión tributaria es un elemento importante porque va ayudar a crecer, mantener o decrecer la economía en la medida que los indicadores de gestión se hayan llevado en forma eficiente a través de estrategias. La gestión tributaria optima es aquella en la que la política fiscal es estable y el sistema tributario eficiente.

Es por ello que es imperante y en base a los planteamientos anteriores la creación de un organismo público descentralizado con autonomía administrativa económica y financiera denominado Servicio de Administración Tributaria que tendría por finalidad organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.

Tributo

El tributo es una prestación exigida unilateralmente por el Estado a los particulares para solventar el gasto público, en virtud de su potestad de

imperio, derivada de la soberanía, la misma que radica en el pueblo y se ejerce por medio de sus representantes.

Clases De Tributos

- **Impuestos:** No vinculados a la actividad de la administración, cuyo producto no se encuentra afectado a la financiación de obras y servicios públicos.
- **Tasas y Contribuciones Especiales:** Tributos debidos por el beneficio especial obtenido con ocasión de la prestación de un servicio público a cuya financiación debe contribuir.
- **Exacciones Parafiscales:** Prestaciones patrimoniales obligatorias de carácter público; impuestos o tasas.

Clasificación del tributo según el COOTAD.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece los siguientes ingresos tributarios.

*“Art 225. **Impuestos**, que incluirán todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación.*

***Tasas**, que comprenderá únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces de los gobiernos autónomos descentralizados, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados.*

***Contribuciones Especiales de Mejoras y de Ordenamiento**, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior.”¹⁵*

¹⁵ Fuente: SOLÍZ CARRIÓN, Doris, *Código orgánico de organización territorial y descentralización*, Ministerio de Coordinación de la política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Quito. Febrero, 2011. Pag.127

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Antes de empezar a explicar este Código tenemos que mencionar que antes de esta ley, los Municipios que son el ente creador principal de las contribuciones especiales eran regulados por la Ley de Régimen Municipal, pero al entrar en vigencia nuestra nueva Constitución de la República, se estableció una nueva organización territorial del estado, incorporando nuevas competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y disponiendo que por la ley se establezca el sistema nacional de competencia, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional. Es por esto que se crea este nuevo cuerpo legal codificado, que integra toda la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, convirtiéndose así los municipios en Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es una herramienta técnica que poseen los municipios para planificar y ordenar su territorio, cabe mencionar que este estatuto define que para mejorar la capacidad fiscal es necesario que los Gobiernos Autónomos establezcan **procesos de gestión tributaria** mejorando sus ingresos propios como son los ingresos por impuestos tasas y contribución especial de mejoras.

Servicios públicos

Lares, citado por Moya (2006), expone que los servicios públicos son todas aquellas actividades, que en virtud del ordenamiento jurídico deba ser asumida o asegurada por una persona pública territorial con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general.

Moya E. (2006), explica los principios fundamentales de los servicios públicos son:

- a) Obligatoriedad, por la acción inmediata de los órganos de Estado, bajo el control de los mismos.
- b) La mutabilidad, el interés general es versátil, ya que el procedimiento aplicable al servicio debe ser adaptado a las formalidades cambiantes.
- c) La continuidad, no pueden ser interrumpidos, de manera que el colectivo pueda disfrutar de los servicios públicos y.
- d) La igualdad, todos tienen la posibilidad de acceder a los servicios públicos sin distinción alguna.

Ruiz J.(1998), explica que los servicios públicos son actividades que el Estado (representado por el gobierno) realiza en procura de la satisfacción de las necesidades públicas. El fin de los servicios públicos es idealmente la satisfacción de las necesidades de la colectividad, porque aún en el caso de la tutela a las necesidades individuales, la intervención del Estado se efectúa por razones que conciernen a la comunidad en su conjunto.

Los servicios públicos suelen clasificarse en divisibles e indivisibles. Donde los divisibles son aquellos servicios que aun siendo útiles a toda la colectividad, se conciben de tal forma que las actividades pueden ser determinadas y concretas en relación a los particulares a quienes el servicio atañe, como por ejemplo la administración de justicia, servicios postales, emisión de documentos de identidad, entre otros. Los servicios indivisibles, son aquellos cuya naturaleza es tal, que favoreciendo a numerosos componentes de la comunidad, exista la imposibilidad práctica de efectuar su particularización con respecto a personas determinadas.

Ingresos públicos municipales.

Los gobiernos locales por ser entes autónomos deben ser capaces de generar sus propios recursos fiscales, para poder cumplir con sus gastos de gobierno y para mantener su administración en el cumplimiento del

servicio obligatorio a la comunidad de su jurisdicción. Estos ingresos se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Para Ruiz (1998), la capacidad económica de los municipios es determinante para su supervivencia. No basta la existencia de núcleos humanos con necesidades comunes y una misma ubicación geográfica. Es preciso que esta comunidad tenga capacidad económica generadora de los recursos financieros suficientes para atender los servicios públicos y costear la futura burocracia municipal.

Según Moya (2003), los ingresos municipales pueden clasificarse en:

1. Los impuestos y tasas municipales: Entre los impuestos están: El Impuesto sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicio, Publicidad Comercial, Inmuebles Urbanos, entre otros impuestos. Entre las tasas están: Permiso de Construcción, Certificaciones, Aseo Urbano, entre otras tasas.
2. Sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes y multas pagados al fisco municipal.
3. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal.
4. El producto de bienes o servicios municipales.
5. Entre otros ingresos que le son atribuidos al municipio mediante decreto de la Constitución y la Ley.

Brewer y otros (2005), plantean que los ingresos municipales se clasifican en:

1. Ingresos Ordinarios:

- a) Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido en producto de sus ejidos y bienes.
- b) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones.

- c) Las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cuales quiera otros que le sean asignados por la Ley
- d) Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales
- e) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia y las demás que le sean atribuidas.
- f) Los dividendos o intereses por suscripción de capital.

2. Los Ingresos Extraordinarios:

- a) El producto de la venta de ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
- b) Los bienes que se donaren o legaren a su favor.
- c) Las contribuciones especiales.
- d) Los aportes especiales que le acuerden nacionales o estatales.
- e) El producto de empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de conformidad con la Ley.

Autonomía pública municipal

La autonomía del municipio se señala que está formada como un conjunto de potestades o atribuciones conferidas a un ente público de manera derivada, es decir, no como un poder organizado y propio. En efecto la autonomía propiamente dicha se ofrece como un sistema jurídico de un sujeto de derecho público, determinativo de una manera de ser que afecta sus posibilidades de obrar Morales V. (1994).

La autonomía del municipio significa independencia de los otros poderes públicos. Más específicamente, ella significa independencia política,

independencia normativa e independencia administrativa por cuanto constitucionalmente se le otorga el privilegio de nombrar sus propias autoridades, la libre gestión en materia de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

Según Ruiz J.(1998), la autonomía municipal es la facultad o aptitud que tiene el municipio, como persona jurídica pública territorial para administrarse y gobernarse así mismo, dentro de sus competencias, cumpliendo fines específicos, y haciendo uso para ello, de normas y órganos de gobierno propio. Aunados a esto, el autor señala que la autonomía municipal fue creada por la necesidad de delimitar el ámbito de la competencia municipal., el carácter autónomo conferido por la constitución a los municipios.

Este autor además, plantea que el concepto de autonomía municipal es aplicable con la tributación. Aunque los municipios no tienen una autonomía absoluta respecto a su actividad creadora de tributos, sino que esta autonomía es relativa, ya que se encuentra limitada con la misma constitución, ya que fue inspirada por los principios fundados por el interés de la nación, debido a que el sistema tributario debe estar al servicio de la economía nacional.

También, la economía tributaria del municipio, consiste en la atribución que hace la propia constitución a favor del ente local, de tributos que les son propios como consecuencia de un poder originario. El entendimiento de la autonomía tributaria del municipio, debe estar precedida de una interpretación de las facultades y limitaciones constitucionales y legales, que determina los linderos dentro de la organización nacional que asume el municipio.

Brewer y otros (2005), expresan que los municipios gozan de autonomía, dentro de los límites de la constitución y de la ley. Esta autonomía

municipal comprende: la elección de sus autoridades, la gestión de la materia de sus competencias, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. De manera que la autonomía municipal es la facultad que tiene el municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de sus competencias, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado.

Estos autores señalan que además el municipio posee autonomía tributaria, en el sentido de que en la constitución se prevén sus tributos propios. Así que puede señalarse que como el poder nacional tiene la potestad tributaria originaria, también los municipios tienen una potestad tributaria originaria, de manera que es la constitución la que establece cuáles tributos son nacionales y cuáles son municipales, y estos son desarrollados por los propios municipios en sus ordenanzas, no pudiendo el poder nacional intervenir en estas regulaciones tributarias locales.

Moya E. (2003), plantea que la autonomía tributaria municipal comprende la facultad para crear, recaudar y administrar tributos, y está consagrada expresamente por la constitución. Además, afirma que la autonomía tributaria es relativa y no absoluta ya que la carta magna establece las limitaciones y a ella debe ceñirse.

La evasión del impuesto

El Estado para cubrir las necesidades públicas colectivas, y con ello los fines institucionales, sociales y políticos necesita disponer de recursos, que los obtiene, por un lado a través del ejercicio de su poder tributario que emana de su propia soberanía, y por el otro, del usufructo de los bienes propios que el Estado posee y los recursos del endeudamiento a través del crédito público.

Desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos, hace que se produzca una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas. Esta abstracción de recursos, es lo que se denomina “evasión fiscal”, por ello es importante mencionar diferentes conceptos que fueron vertidos en referencia a tal fenómeno.

La doctrina indica que pueden existir tres tipos de argumentos que tratan de explicar la acción de evasión, desde el punto de vista de los motivos objetivos y particulares que la provocan:

1. La evasión es una respuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responder a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria.
2. La evasión es más bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan las falencias de la ley evitando la comisión por delitos.
3. La evasión fiscal solo es una consecuencia y no el motivo fundamental.

En resumen la evasión fiscal a diferencia de la elusión tributaria, es el no pago de las contribuciones de manera lícita, es decir, aprovechar los espacios o vacíos de la ley.

El comportamiento tributario de los contribuyentes mejora cuando la recaudación impositiva financia bienes públicos que éstos aprueban, aunque no necesariamente los beneficien directamente. Luego, una persona que está menos satisfecha con los servicios que entrega el gobierno con relación a los tributos que paga, tiene menores inhibiciones morales para evadir. La relación de intercambio podría explicar la evidencia empírica: cuando la tasa impositiva es alta el contribuyente siente que no recibe una compensación adecuada por sus impuestos.

Falta de Educación

Este es sin dudas un factor de gran importancia y que prácticamente es el sostén de la conciencia tributaria. En este sentido, es necesario enseñar al ciudadano el rol que debe cumplir el Estado, y se debe poner énfasis que él, como parte integrante de la sociedad que es la creadora del Estado, debe aportar a su sostenimiento a través del cumplimiento de las obligaciones que existen a tal fin.

Sistema tributario poco transparente

La manera de que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión impositiva, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal. Es así, como un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente, se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria, este principio exige que las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados

Infracciones Tributarias

Los diferentes tipos de sanciones que la Administración Tributaria por su Facultad Sancionadora puede tomar frente a un contribuyente son:

- ❖ Defraudación.
- ❖ Contravenciones, y
- ❖ Faltas reglamentarias

Defraudación

“Constituye defraudación, todo acto doloso de simulación, ocultación, omisión, falsedad o engaño que induzca a error en la determinación de la obligación tributaria, o por los que se deja de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero; así como aquellas conductas dolosas que contravienen o dificultan las labores de control, determinación y sanción que ejerce la Administración Tributaria”¹⁶.

En el Artículo 344 se determinan los diferentes tipos de defraudación, con los cuales la Administración Tributaria se puede regir en el momento de hacer valer su Facultad Determinadora y Sancionadora. Según el Código Tributario, se especifican los casos de defraudación más importantes:

Dstrucción, ocultación o alteración dolosas de sellos de clausura o de incautación

Realizar actividades en un establecimiento a sabiendas de que se encuentre clausurado

Imprimir y hacer uso doloso de comprobantes de venta o de retención que no hayan sido autorizados por la Administración Tributaria

Proporcionar, a sabiendas, a la Administración Tributaria información o declaración falsa o adulterada de mercaderías, cifras, datos, circunstancias o antecedentes que influyan en la determinación de la obligación tributaria, propia o de terceros; y, en general, la utilización en las declaraciones tributarias o en los informes que se suministren a la administración tributaria, de datos falsos, incompletos o desfigurados.

El Artículo 345 expresa las sanciones por los diferentes tipos de defraudación que son diferenciados en el Código Tributario:

¹⁶ Código tributario Art. 342

- ❖ *En los casos establecidos en los numerales del 1 al 3 del artículo anterior y en los delitos de defraudación establecidos en otras leyes, prisión de uno a tres años*
- ❖ *En los casos establecidos en los numerales 4 al 12 del artículo anterior, prisión de dos a cinco años y una multa equivalente al valor de los impuestos que se evadieron o pretendieron evadir*
- ❖ *En los casos establecidos en los numeral 13 y 14 del artículo anterior, reclusión menor ordinaria de 3 a 6 años y multa equivalente al doble de los valores retenidos o percibidos que no hayan sido declarados y/o pagados o los valores que le hayan sido devueltos indebidamente.*

Contravención

“Las acciones u omisiones de los contribuyentes, responsables o terceros o de los empleados o funcionarios públicos, que violen o no acaten las normas legales sobre administración o aplicación de tributos, u obstaculicen la verificación o fiscalización de los mismos, o impidan o retarden la tramitación de los reclamos, acciones o recursos administrativos¹⁷.”

La sanción que la Administración Tributaria debe tomar sobre acciones de contravención, es la de *aplicar como pena pecuniaria una multa que no sea inferior a 30 dólares ni exceda de 1.500 dólares de los Estados Unidos de América, sin perjuicio de las demás sanciones, que para cada infracción, se establezcan en las respectivas normas¹⁸.”*

“El pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación tributaria o de los deberes formales que la motivaron.” Que pese a pagar la multa por la contravención no se lo absuelve al contribuyente de sus obligaciones tributarias

¹⁷ Código tributario Art. 348

¹⁸ Código tributario Art. 349

Faltas Reglamentarias

“Son faltas reglamentarias en materia tributaria, la inobservancia de normas reglamentarias y disposiciones administrativas de obligatoriedad general, que establezcan los procedimientos o requisitos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y deberes formales de los sujetos pasivos”¹⁹.

Las sanción que la Administración Tributaria debe tomar sobre esta falta es de una *pena pecuniaria de una multa que no sea inferior a 30 dólares ni exceda de 1.000 dólares, sin perjuicio de las demás sanciones, que para cada infracción, se establezcan en las respectivas normas.”*

Sanciones

Las sanciones o penas que se dan por infracciones hacia la Administración Tributaria. Los tipos de penas que se pueden aplicar son²⁰:

- ✓ Multa
- ✓ Clausura
- ✓ Suspensión de actividades
- ✓ Decomiso
- ✓ Incautación definitiva
- ✓ Suspensión o cancelación de inscripciones en los registros públicos
- ✓ Suspensión o cancelación de patentes y autorizaciones
- ✓ Suspensión o destitución del desempeño de cargos públicos
- ✓ Prisión
- ✓ Reclusión Menor Ordinaria

Las sanciones más comunes que aplica la Administración Tributaria en nuestro país son:

- ✓ Multa

¹⁹ Código tributario Art. 351

²⁰ Código tributario Art. 323

- ✓ Clausura
- ✓ Suspensión de actividades

Multa

Es la aplicación de una sanción debido a una infracción tributaria cometida. En Ecuador las multas se calculan mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Multas} = \text{Impuesto Causado} \times \text{Número de Meses} \times \text{Tasa de multa}$$

Se propone esta fórmula debido a que el pago de las multas está ligado al Impuesto Causado en el ejercicio fiscal por lo que en el mismo el contribuyente puede o no haber causado impuesto. Si causó impuesto dicha Tasa de Multa es equivalente al 3%.

Pero si no se causó impuesto en el ejercicio fiscal dichas multas ya no están ligadas al Impuesto Causado debido a que este valor es cero, por lo que se propone que las multas se graven a los Ingresos Brutos y la Tasa de Multa sea del 0.1%.

$$\text{Multas} = \text{Ventas o Ingresos Brutos} \times \text{Número de Meses} \times \text{Tasa de multa}$$

Clausura

Es la acción tomada por la Facultad Sancionadora que aplica la Administración Tributaria, la cual por evadir, eludir o por falta de información requerida a la compañía por la Administración Tributaria, esta procede a la clausura del local por tiempo definido.

Suspensión de actividades

Es cuando la Administración Tributaria suspende o evita que una persona natural obligada y no obligada a llevar contabilidad pueda realizar sus actividades empresariales, profesionales, de manera regular debido al incumplimiento de sus obligaciones tributarias.

2.1 Marco conceptual

Administración tributaria: Es una entidad del ejecutivo nacional encargada de hacer cumplir funciones, verificar y fiscalizar el cumplimiento de las leyes tributarias, es decir es la encargada de controlar impuestos y tasas del país.

Recaudación. Acción de recaudar la recaudación de los impuestos, cantidad recaudada.

Ley: En norma constante que se deriva de la naturaleza o cualidades de las cosas, derecho o legalidad en abstracto con forme la ley según el derecho vigente.

Reglamento: conjunto de reglas o preceptos que se van para la ejecución de una ley y el régimen de una corporación una actividad preferencial o deportiva.

Servicios: Acción y efecto de servir, método que se hace sirviendo al Estado u otra entidad o persona.

Análisis: Separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos.

Cantón: esquina, país, región.

Leyes Materiales: Son los que tienen como referencia el establecimiento de las obligaciones que el contribuyente o sujeto pasivo tiene que cumplir.

Leyes Normales: Son aquellas que establecen o regulan las tarifas en que se han de cumplir obligaciones tributarias.

Persona Naturales: Son todos los ecuatorianos que están percibiendo ingresos económicos o que realizan cualquier tipo de actividad productiva, porque tienen que contribuir al erario nacional en base a un piso tributario establecido por la ley.

Instituciones Públicas: Son aquellas entidades que desde la perspectiva tributaria son objeto de impuesto en la aplicación de esta por ejemplo: Petroecuador, Industria del Ejército, etc.

Empresa Privada: Esto se refiere a lo que perciben los ecuatorianos y extranjeros por actividades laborales, profesionales, comerciales, industriales, agropecuarias, minera y otros de servicio económico ejecutando dentro del territorio nacional.

Servicio de Rentas Internas: Entidad técnica y autónoma con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios. Creada por la ley No. 41 publicado en el registro oficial el 2 de diciembre de 1997.

Departamento de Tesorería Municipal: La Subgerencia de Tesorería es el órgano responsable de las acciones inherentes al Sistema de Tesorería; se encarga del control de la captación del impuesto predial, arbitrios y otras fuentes de ingreso, así como de los pagos oportunos de los compromisos asumidos.

Recaudación: El acto de juntar algo, recolectar elementos u objetos con un fin específico. En términos más acotados, la palabra recaudación se usa en la mayoría de los casos para hacer referencia al acto de juntar elementos

Contribuyente: Es aquella persona física con derechos y obligaciones, frente a un ente público, derivados de los tributos. Es quien está obligado

a soportar patrimonialmente el pago de los tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), con el fin de financiar al Estado.

Ingresos Tributarios: Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos: la compra-venta, el consumo y las transferencias

Ingresos No Tributarios: Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas (contribución de mejoras) y por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos

Constitución Política de la República: Establece que el régimen tributario debe regirse, entre otros, por los principios de progresividad, eficiencia, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. También resalta que se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

Sociedades: El término sociedad comprende a todas las instituciones del sector público y privado, a las personas jurídicas bajo el control de las Superintendencias de Compañía y de Bancos, las organizaciones con y sin fines de lucro, los fideicomisos mercantiles, las sociedades de hecho y cualquier patrimonio independiente de sus miembros.

Sociedades Privadas: Son sociedades en que la mayoría de las acciones u otras formas de participación en el capital pertenecen a

particulares, busca lucro y ganancia de los socios sin importarle el interés colectivo.

Sociedades Públicas: Son sociedades creadas por el gobierno para prestar servicios públicos. Estas sociedades pertenecen al estado, tienen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio. Se crean mediante un decreto Ejecutivo, para la realización de actividades mercantiles, Industriales, y cualquier otra actividad conforme a su denominación y forma jurídica.

Contribuyentes Especiales: Son designados por la administración tributaria, es un segmento de contribuyentes, cuyo número es reducido, reportan los mayores o más grandes activos, los mayores volúmenes de ingresos, y son los de mayor significación económica del país, su participación es de gran influencia en la recaudación interna de impuestos.

La Obligación Tributaria: "Es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la Ley²¹."

Nacimiento: La obligación tributaria nace cuando se realiza el presupuesto establecido por ley para configurar cada tributo²².

Exigibilidad: La obligación tributaria es exigible a partir de la fecha que la ley señale para el efecto.

²¹ Código Tributario Artículo 15

²² Código Tributario Artículo 18

Cuando la liquidación deba efectuarla el contribuyente o el responsable, desde el vencimiento del plazo fijado para la presentación de la declaración respectiva

Cuando por mandato legal corresponda a la administración tributaria efectuar la liquidación y determinar la obligación, desde el día siguiente al de su notificación²³.

²³ Código Tributario Artículo 19

CAPITULO III.

MATERIAL Y MÉTODOS.

3.1 Material

3.1.1 Población y Muestra

- **La población**

La población objeto de estudio está conformada por 25.069 personas que representan la Población Económicamente Activa del cantón Jipijapa. (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Jipijapa (PDOT), 2011).

ACTIVIDAD	TOTAL	%
Agricultura, Ganadería, Pesca, Caza, Silvicultura	7.861	31,4%
Manufactura	1.193	4,8%
Construcción	1.322	5,3%
Comercio	3.854	15,4%
Enseñanza	1.528	6,1%
Otras Actividades	9.311	37,1%
T O T A L	25.069	100,0%

PDOT Jipijapa, 2011

- **Muestra**

Considerando la población conformada por 25.069 personas que representan la Población Económicamente Activa del cantón Jipijapa, se procedió a cálculo del tamaño de la muestra aplicando la siguiente formula:

FORMULA

$$n = \frac{z^2 NPQ}{e^2 N + z^2 PQ}$$

Donde:

- n=** Tamaño de la muestra
N= Población
Z= Nivel de confiabilidad
e= Error admisible
P= Probabilidad de éxito
Q= Probabilidad de fracaso

- n=** ?
N= 25.069
Z= 1,96
e= 0,05
P= 0,5
Q= 0,5

DESARROLLO

$$n = \frac{1,96^2 \cdot 0,25 \cdot 25.069}{0,05^2 \cdot 25.069 + 1,96^2 \cdot 0,25}$$

$$n = \frac{3,84 \cdot 0,25 \cdot 25.069}{0,0025 \cdot 25.069 + 3,84 \cdot 0,25}$$

$$n = \frac{24.075}{62,67 + 0,96}$$

$$n = \frac{24.075}{63,63}$$

$$n = \mathbf{378} \text{ Personas}$$

Tamaño final de la muestra.- Según los cálculos, el tamaño final de la muestra se estableció en 378 personas.

Tipo de Muestreo: El tipo de muestreo optado para la investigación es el muestreo aleatorio simple. La misma que se caracteriza por que todos los integrantes tienen la misma probabilidad de ser seleccionados.

3.1.2 Unidad de análisis

Información Primaria

La recopilación de la información proviene de la investigación de campo y se realizó mediante las técnicas de: encuesta a los contribuyentes y la entrevista dirigida a las Autoridades del Municipio de Jipijapa

Información Secundaria

Proviene de la investigación bibliográfica y se obtendrá mediante la recopilación de datos adquiridos de internet, textos, revistas, instrumentos normativos y de gestión municipal y otros.

▪ **Procesamiento y análisis de datos.**

Para el procesamiento de la información se procedió de la siguiente manera:

1. Sistematización de los datos a través del empleo del paquete Microsoft Office 2010.
2. Almacenamiento del contenido de investigación mediante Microsoft Word.
3. Tabulación Estadística, elaboración de cuadros y gráficos estadísticos a través del Software Microsoft Excel.
4. Finalmente Análisis de los resultados

3.2 Método:

3.2.1 Tipo de estudio

La presente investigación es de diseño no experimental, donde se aplicara una investigación de carácter **descriptivo**, porque se describe cada uno de los hechos y fenómenos a investigar; y **explicativa** porque es un análisis explícito del problema motivo de la investigación.

El aseguramiento metodológico estará dado, en primer lugar, por la utilización de los métodos de investigación teóricos, entre los utilizados para el desarrollo de la investigación están los siguientes:

El **método cualitativo** o método no tradicional, se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es

prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada.

Método analítico-sintético Este método estudia los hechos, partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual (análisis), y luego se integran dichas partes para estudiarlas de manera holística e integral (síntesis).

Método analítico-sintético se utilizó en el planteamiento del problema y en la fundamentación científica y sintetizamos en la propuesta.

Inductivo- Deductivo. Lo inductivo consiste en ir de los casos particulares a la generalización; se inicia por la observación de fenómenos particulares con el propósito de llegar a conclusiones y premisas generales. La deducción, es ir de lo general a lo particular; se inicia con la observación de fenómenos generales con el propósito de señalar las verdades particulares. El proceso deductivo no es suficiente por sí mismo para explicar el conocimiento. Algo similar ocurre con la inducción, que solamente puede utilizarse cuando a partir de la validez del enunciado particular se puede demostrar el valor de verdad del enunciado general. La inducción y deducción son dos métodos de conocimiento que son complementarios. La combinación de ambos métodos significa la aplicación de la deducción en la elaboración de hipótesis y la aplicación de la inducción en los hallazgos. Lo aplicamos en todo el proceso del desarrollo de la Tesis.

Histórico-Lógico. Es conocido por muchos que el método histórico estudia la trayectoria de los fenómenos y acontecimientos en su devenir histórico, mientras que el método lógico investiga las leyes generales del funcionamiento y desarrollo de los fenómenos. Lo lógico no repite lo histórico en todos sus detalles, sino que reproduce en el plano teórico lo más importante del fenómeno, lo que constituye su esencia. Lo lógico y lo

histórico se encuentran en unidad dialéctica, que incluyen el elemento de contradicción. Se utilizó en el análisis de los hechos históricos de la recaudación de los tributos y para demostrar la propuesta.

Sistemático estructural – Funcional.- Para estudiar integralmente todos y cada uno de los procesos administrativos y funcionales del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Jipijapa.

Se completará el aseguramiento metodológico con la utilización del método empírico, de la **observación científica**.

3.2.2 Variables y operativización de variables

Variable independiente: Elaboración del Modelo de Administración Tributaria

En Modelo de Administración Tributaria contiene: Objetivos, metas y políticas de la organización, en forma coherente y dotada de los recursos necesarios para lograr el posicionamiento y la rentabilidad de la organización. Esto implica que la Organización debe tener sus factores de Liderazgo: Misión, Visión y Objetivos y que haya desarrollado un alineamiento de todas las áreas funcionales de la Institución.

Variable Dependiente: Mejoramiento de la recaudación de los ingresos

Los Gobiernos cantonales tienen la competencia de recaudar tributos prediales, para mejorar sus rentas propias y éstas a su vez ser invertidas adecuadamente para que se reflejen en la prestación de servicios fundamentales de su territorio, tales como: ornato, recolección de basura en calles, seguridad, alcantarillado; entre otros servicios necesarios para desarrollar y mantener el nivel de vida de la población, previéndoles los medios necesarios para el crecimiento económico y el bienestar social.

Variable independiente: Elaboración de Modelo de Administración Tributaria

CONCEPTUALIZACIÓN	CATEGORÍAS	INDICADORES	ÍTEMS	TÉCNICAS
<p>El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente del ámbito privado. Mientras el segundo se basa en la obtención de ganancias económicas, el primero pone en juego otras cuestiones, como el bienestar social de la población.</p>	<p>Personal idóneo.</p> <p>Capacitación al Personal.</p> <p>Normas técnicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio eficiente y de buena calidad. • Conocimiento y desempeño eficaz en el servicio de recaudación. • Cumplir con el requerimiento de los usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La aplicación de un modelo de gestión tributaria incidirá en la mejora de recaudación en el GAD Jipijapa. • ¿Las estrategias causarán expectativa en los empleados y usuarios del GAD Municipal de Jipijapa? 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con los funcionarios • Revisión bibliográfica • Encuesta a usuarios

Variable Dependiente: Mejoramiento de la recaudación de los ingresos

CONCEPTUALIZACIÓN	CATEGORÍAS	INDICADORES	ÍTEMS	TÉCNICAS
<p>Los Gobiernos cantonales tienen la competencia de recaudar tributos prediales, para mejorar sus rentas propias y éstas a su vez ser invertidas adecuadamente para que se reflejen en la prestación de servicios fundamentales de su territorio, tales como: salud, educación, seguridad, alcantarillado, alumbrado público; entre otros servicios necesarios para desarrollar y mantener el nivel de vida de la población, previéndoles los medios necesarios para el crecimiento económico y el bienestar social.</p>	<p>Eficiencia en el servicio.</p> <p>Base de datos catastrales actualizados.</p> <p>Mayores beneficios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Personal profesional multidisciplinario capacitado y eficiente • Mejoramiento y automatización de equipamiento de los departamentos de catastro y avalúos y tesorería. • Mejoramiento del dinamismo en el desempeño institucional de los funcionarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La implementación de un modelo administrativo eficiente de recaudación ayudará al GAD Municipal de Jipijapa a ser más funcional y optimista? • ¿La implementación de las vías para hacer operativa las estrategias, suponen un compromiso, al desplegarlas a través de los niveles jerárquicos del GAD Jipijapa y mejorar la calidad de atención hacia los usuarios? 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con los funcionarios • Revisión bibliográfica • Encuesta a usuarios

3.2.3 Instrumentos de recolección de datos

Se utilizaron las siguientes técnicas para el desarrollo de la investigación:

- La **encuesta**: es una técnica para la investigación social por excelencia debido a su utilidad, versatilidad, sencillez y objetividad de los datos que con ella se obtiene que servirá para la indagación, exploración y recolección de los datos, mediante preguntas formuladas directa o indirectamente a los sujetos que constituyen la unidad de análisis del estudio investigativo. La misma que fue aplicada a los ciudadanos contribuyentes del Cantón de Jipijapa.
- **La entrevista**: Es una técnica muy utilizada en la investigación social, y consiste en un diálogo interpersonal entre el entrevistador y el entrevistado, en una relación cara a cara, es decir, en forma directa. La entrevista se dirigió a las Autoridades de la Municipalidad de Jipijapa.
- **La observación directa**: sirvió para conocer la problemática existente del objeto de estudio.
- **Análisis textual**: Ficha para resumir los aspectos más importantes de las fuentes secundarias

Se usaran los siguientes instrumentos:

- **Cuestionario de preguntas** para la encuesta en la que no es necesaria la relación directa, cara a cara con la muestra de estudio; y estuvo dirigida a los ciudadanos contribuyentes del cantón de Jipijapa.
- **Formulario de preguntas** sobre los hechos y aspectos de la investigación, dirigido a los funcionarios y autoridades de la Municipalidad del Cantón.

- Ficha para con la finalidad de conocer el nivel de cultura tributaria de los contribuyentes del cantón de Jipijapa.
- Guía de observación, que es un Instrumento utilizado para evaluar el avance y logros del modelo de administración tributaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

Validación de los instrumentos:

Para validar los instrumentos de recolección de datos se ha utilizado el método Delphi que según Linstone y Turoff. (1975), es un procedimiento eficaz y sistemático que tiene como objeto la recopilación de opiniones de expertos sobre un tema particular con el fin de incorporar dichos juicios en la configuración del cuestionario y conseguir un consenso a través de la convergencia de las opiniones de expertos diseminados geográficamente. En ese sentido los expertos participantes han sido los profesores del área de Administración de Empresas de la Universidad del Sur de Manabí República del Ecuador y los profesores de la Sección de Post Grado en Administración de la Universidad privada Antenor Orrego de la ciudad de Trujillo, Republica del Perú. Quienes han colaborado en el desarrollo de la presente investigación.

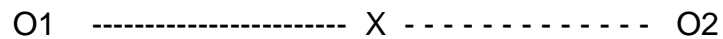
3.2.4 Procedimientos

La modalidad utilizada en la presente investigación es **cualitativa y cuantitativa**. Cualitativa porque se investigaran los aspectos sociales y culturales relacionados al tema, se analizará el nivel de incumplimiento de los ciudadanos que es uno de los principales fenómenos que afecta a la recaudación fiscal, ya que se produce insuficiencia de los recursos que se requiere para satisfacer las necesidades de obras en el Cantón de Jipijapa. El método cuantitativo o método tradicional se fundamenta en la medición de las características de los fenómenos sociales, lo cual supone

derivar de un marco conceptual pertinente al problema analizado, una serie de postulados que expresen relaciones entre las variables estudiadas de forma deductiva. Este método tiende a generalizar y normalizar resultados.

3.2.5. Diseño de contrastación:

Para contrastar la hipótesis se hizo uso del diseño de una sola casilla de un solo grupo solo con medición previa cuya representación gráfica es como sigue:



Donde:

O1 = Representa la evaluación previa de la variable dependiente. (pre)

X = Representa la elaboración del modelo (VI)

O2 = Representa la evaluación posterior de la variable dependiente. (post) (Situación no considerada en la presente investigación)

CAPITULO IV.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.1 Resultados de la encuesta aplicada a los ciudadanos del cantón de Jipijapa.

A continuación se presentan los resultados en cuadros y gráficos de la encuesta aplicada a los ciudadanos del Cantón Jipijapa

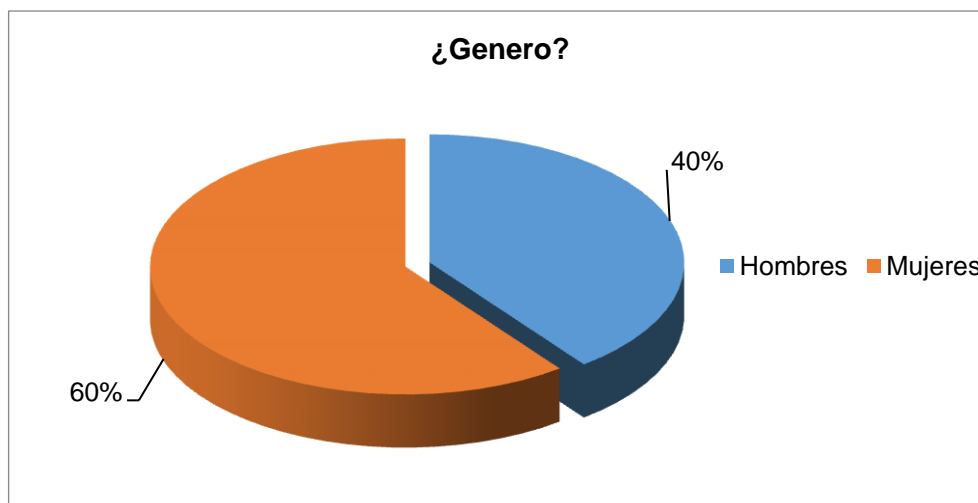
CUADRO N° 01: Genero de usuarios

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Hombres	150	39,7%
Mujeres	228	60,3%
Total	378	100,0%

Fuente: Usuarios de servicios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

GRAFICO N° 01



Análisis e Interpretación

En relación al género de usuario de los servicios del GAD Jipijapa, el 39,7% son hombres y el 60,3% son mujeres, lo que denota una mayor presencia de mujeres.

1. **¿Conoce usted que es tributación?**

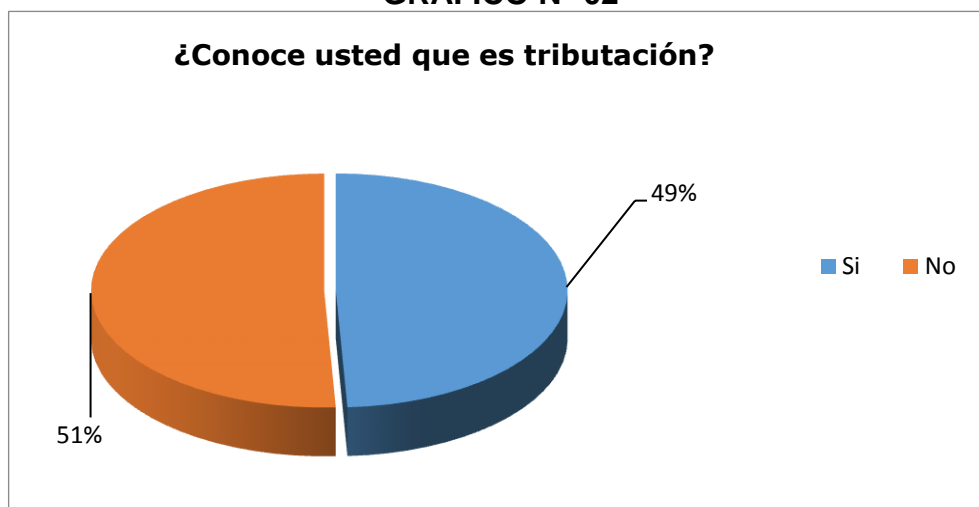
CUADRO N° 02: Conocimiento de usuarios sobre tributación

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	186	49,2%
No	192	50,8%
Total	378	100,0%

Fuente: Usuarios de servicios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

GRAFICO N° 02



Análisis e Interpretación

Los siguientes datos arrojados por las encuestas realizadas nos dicen que el 51 % de los encuestados no conocen lo que es tributación y el 49 % de los encuestados si conocen lo que es tributación.

2. ¿Cumple con sus obligaciones tributarias?

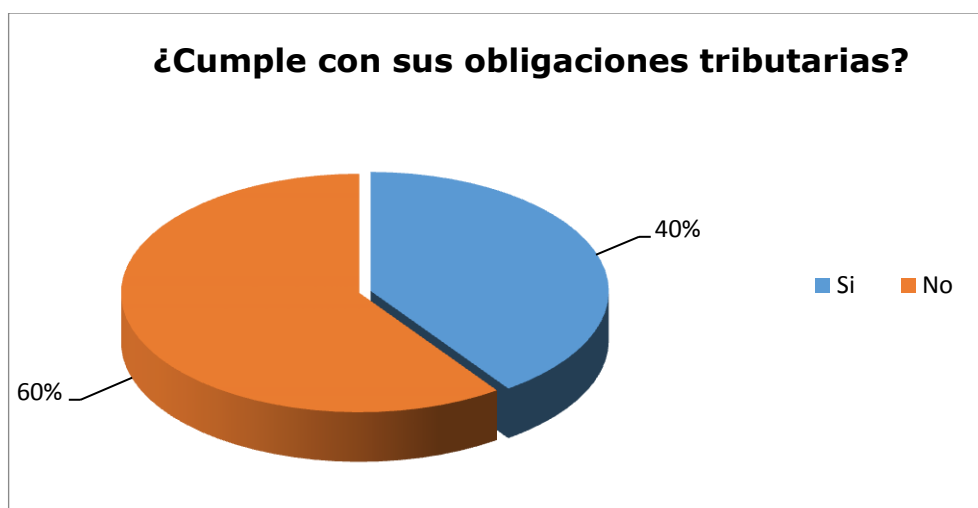
CUADRO N° 03: Cumplimiento de obligaciones tributarias

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	152	40,2%
No	226	59,8%
Total	378	100,0%

Fuente: Usuarios de servicios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

GRAFICO N° 03



Análisis e Interpretación

De acuerdo a los resultados que obtuvimos y basándonos en el esquema de cálculo de la pregunta anterior podemos determinar que el 60 % de las personas encuestadas no cumplen con sus obligaciones tributarias y el 40 % de la población si cumple con sus respectivas obligaciones tributarias.

3. ¿Conoce la normativa de recaudación de impuestos en Jipijapa?

CUADRO N° 04: Conocimiento sobre normativa de recaudación

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	82	21,7%
No	296	78,3%
Total	378	100,0%

Fuente: Usuarios de servicios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

GRAFICO N° 04



Análisis e Interpretación

Los siguientes datos arrojados por las encuestas realizadas nos dicen que el 78% de los encuestados no conocen de la normativa de impuestos y el 22% de los encuestados si conocen la normativa de recaudación.

4. ¿Está usted de acuerdo con la normativa de recaudación de impuestos en Jipijapa?

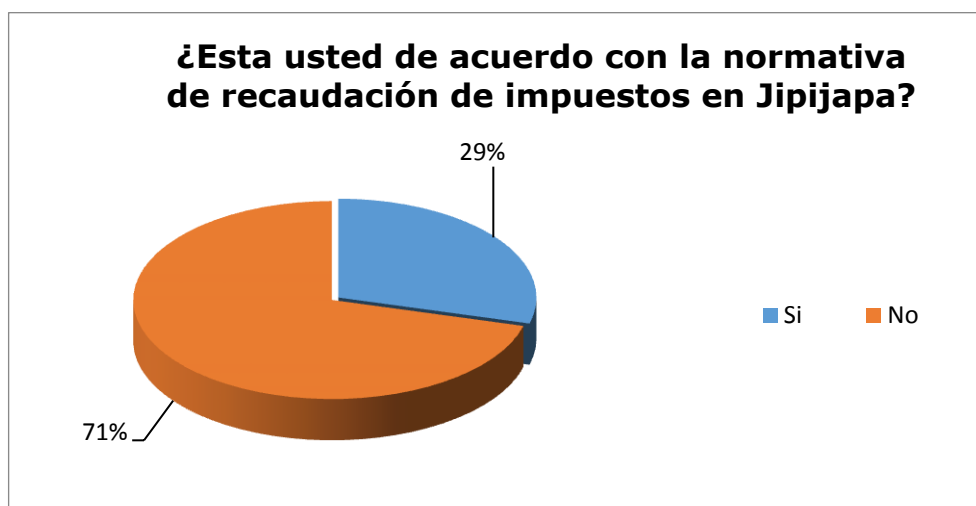
CUADRO N° 05: Acuerdo sobre normativa de recaudación

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
Si	84	22,2%
NO	294	77,8%
Total	378	100,0%

Fuente: Usuarios de servicios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

GRAFICO N° 05



Análisis e Interpretación

De los datos obtenidos sobre la frecuencia de la normativa de recaudación el 79% no están de acuerdo con la normativa de recaudación y un 21% se encuentran de acuerdo.

4.2 Resultado de la entrevista aplicada a las autoridades del municipio del cantón de Jipijapa

Resultados de la entrevista:

ENTREVISTA

DATOS:

MUESTRA: Censal (16)

FECHA: 04/09/13

HORA: 9:00 AM A 11:00 AM

1. **Conoce las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos tributarios y no tributarios.**

En esta pregunta conocimos que las autoridades a pesar del conocimiento de la importancia de recordación tributaria no conocían las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos

ALTERNATIVAS	# DE PERSONAS
Si	2
No	6
TOTAL	8

Fuente: Funcionarios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

Conclusión:

Las autoridades del municipio de Jipijapa no conocen en su mayoría las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos, salvo el jefe de finanzas y el tesorero, quienes por ser del área si conocen las ordenanzas.

2. Las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos tributarios y no tributarios están actualizados?

Con esta pregunta podemos constatar por parte de las autoridades que las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos no están actualizados, manifestaron además que las pocas normas que existen datan del año 1995.

ALTERNATIVAS	# DE PERSONAS
Si	0
No	8
TOTAL	8

Fuente: Funcionarios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

Conclusión:

En esta interrogante se dio a conocer que las ordenanzas municipales con respecto a la recaudación de ingresos datan del año 1995, así mismo se constató que la moneda bajo la cual están normados es el sucre, sin embargo a partir del año 2000 rige el dólar como moneda nacional.

3. ¿Existe un cronograma de recaudación de ingresos en el Municipio del Cantón de Jipijapa?:

Los entrevistados manifiestan que existe un cronograma pero este es de descuentos y beneficios para aquellas personas que cumplen con sus obligaciones tributarias en las fechas previstas.

ALTERNATIVAS	# DE PERSONAS
Si	8
No	0
TOTAL	8

Fuente: Funcionarios del GAD - Jipijapa

Elaborado por: Autora de tesis

Conclusión:

En esta interrogante nos damos cuenta que no existe un cronograma anual de pagos establecido, más si existe descuentos y beneficios para los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones tributarias municipales.

4. ¿Cuál de las siguientes opciones considera Ud. la más importante para cumplir con sus obligaciones tributarias?

Las autoridades de Jipijapa nos comentaron que las tributaciones no es una obligación, ni para evitar pagos de multas e intereses o por evitar clausura de un local, por temor a prisión o ética dijeron que es mucho más que eso, que las tributaciones ayuda a la mejora de la ciudadanía.



Conclusión:

Con esta interrogante todas las autoridades concedieron en la alternativa de que las tributaciones ayudan a contribuir a mejorar a la ciudadanía.

5. ¿Están claramente establecidos las fuentes de ingresos municipales?

Las autoridades manifestaron que si están claramente establecidos, sin embargo la recaudación por dichos rubros es mínima durante el año fiscal.

6. ¿Las fuentes de ingresos municipales por recaudación de ingresos propios son suficientes para la ejecución de obras de servicio público?

Las autoridades manifestaron que los montos recaudados por ingresos propios son mínimos y no son suficientes para el desarrollo de obras públicas.

7. ¿Cuál es su opinión respecto a la creación de un organismo público descentralizado con autonomía administrativa económica y financiera denominado Servicio de Administración Tributaria que tendría por finalidad organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.?

Las autoridades manifestaron que sería un aporte novedoso la creación de un órgano descentralizado que se encargue de la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.

4.3 Análisis de la normativa existente de recaudación de los ingresos del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Jipijapa.

Al respecto se ha encontrado la ordenanza municipal que contiene el orgánico funcional de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa que contiene la estructura orgánica, los niveles y funciones de la municipalidad que data del año 1999 y en su artículo N° 28 detalla las funciones y actividades de la Dirección financiera, con respecto a la administración tributaria señala textualmente en su inciso 17: “dirigir y ejecutar la administración tributaria municipal, de conformidad con la ley de Régimen Municipal, las leyes tributarias específicas, las ordenanzas y demás normas y procedimientos legales y técnicos vigentes sobre la materia.”

4.4 Descripción del proceso actual de recaudación de ingresos del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Jipijapa.

El proceso actual de recaudación de los ingresos municipales los ejecuta al Área de Tesorería Municipal perteneciente a la Dirección Financiera, cuyas funciones y actividades están contenidas en la ordenanza municipal que contiene el orgánico funcional de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa que contiene la estructura orgánica, los niveles y funciones de la municipalidad en su artículo N° 23, que data del año 1999.

4.5 Análisis de los ingresos recaudados por el Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Jipijapa.

A continuación se presenta la proyección de los ingresos recaudados por el departamento Financiero de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa.

GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTON JIPIJAPA		
PRESUPUESTO INICIAL 2014		
13.06.2013.877.0000.122		
Partida	DENOMINACIÓN	V.INICIAL
	1 INGRESOS CORRIENTES	3,743,096.90
1.1	IMPUESTOS	268,744.37
1.1.01	SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIAS DE CAPITAL	6,500.00
1.1.01.02	A LA UTILIDAD POR LA VENTA DE PREDIOS URBANOS	6,500.00
1.1.01.04	A LOS JUEGOS DE AZAR	-
1.1.02	SOBRE LA PROPIEDAD	158,750.00
1.1.02.01	A LOS PREDIOS URBANOS	95,000.00
1.1.02.02	A LOS PREDIOS RUSTICOS	13,500.00
1.1.02.05	DE VEHICULOS MOTORIZADOS DE TRANSPORTE TERRESTRE	1,000.00
1.1.02.06	DE ALCABALAS	30,050.00
1.1.02.07	A LOS ACTIVOS TOTALES	19,200.00
	AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS	1,200.00
1.1.03.12	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	1,200.00
	IMPUESTOS DIVERSOS	102,294.37
1.1.07.04	PATENTES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS	32,469.37
1.1.07.08	AL DESPOSTE DE GANADO	4,500.00
1.1.07.99	OTROS IMPUESTOS	65,325.00
1.3	TASAS Y CONTRIBUCIONES	481,376.33
1.3.01	TASAS GENERALES	371,251.33
1.3.01.01	PEAJE	72,195.00
1.3.01.03	OCUPACION DE LUGARES PUBLICOS	15,200.00
1.2.01.06	ESPECIES FISCALES	6,500.00
1.3.01.07	VENTAS DE BASES	3,560.00
1.3.01.10	CONTROL Y VIGILANCIA MUNICIPAL	261,000.00
1.3.01.11	INSCRIPCIONES, REGISTROS Y MATRICULAS	-
1.3.01.14	SERVICIOS DE CAMALES	4,586.40
1.3.01.16	RECOLECCION DE BASURA	100.00
1.3.01.18	APROBACION DE PLANOS E INSPECCION DE CONSTRUCCIONES	8,109.93
1.3.03	TASAS DIVERSAS	10,000.00
1.3.03.04	SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	10,000.00
1.3.04	CONTRIBUCIONES	100,125.00
1.3.04.06	APERTURA, PAVIMENTACION, ENSANCHE Y CONSTRUCCION DE VIAS DE TODA CLASE	100,125.00
1.4	VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS	67,164.39
1.4.02	VENTAS DE PRODUCTOS Y MATERIALES	1,259.39
1.4.02.05	DE INSTRUMENTAL MEDICO MENOR, INSUMOS MEDICOS Y MEDICINAS	731.59
1.4.02.99	OTRAS VENTAS DE PRODUCTOS Y MATERIALES	527.80
1.4.03	VENTAS NO INDUSTRIALES	65,905.00
1.4.03.99	OTROS SERVICIOS TECNICOS Y ESPECIALIZADOS	65,905.00
1.7	RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	139,222.91
1.7.02	RENTAS POR ARRENDAMIENTO DE BIENES	55,550.00
1.7.02.02.01	ARRENDAMIENTO DE TIERRAS EDIFICIOS Y LOCALES	30,000.00
1.7.02.02.02	ARRENDAMIENTO DE PUESTOS EN EL MERCADO	15,200.00
1.7.02.02.03	ARRENDAMIENTO Y USO DE ESPACIOS Y MODULOS T.T.	10,150.00
1.7.02.02.04	ARRENDAMIENTO DE LOCALES Y SITIOS DE ESTAC.T.T.	200.00
1.7.03	INTERESES POR MORA	6,000.00
1.7.03.01	TRIBUTARIA	6,000.00
1.7.04	MULTAS	77,672.91
1.7.04.02	INFRACCION A ORDENANZAS MUNICIPALES	5,000.00
1.7.04.04	INCUMPLIMIENTOS DE CONTRATOS	70,150.00
1.7.04.99	OTRAS MULTAS	2,522.91

1.8	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	2,751,588.90
1.8.06	TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO	
1.8.06.16	DEL FONDO DE DESCENTRALIZACION A MUNICIPIOS	2,751,588.90
1.9	OTROS INGRESOS	
1.9.04	OTROS NO OPERACIONALES	35,000.00
1.9.04.99	OTROS NO ESPECIFICADOS	35,000.00
2	INGRESOS DE CAPITAL	7,354,122.09
2.4	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	18,500.00
2.4.02	BIENES INMUEBLES	18,500.00
2.4.02.01	TERRENOS	18,500.00
2.8	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL E INVERSION	7,430,622.09
2.8.01	TRANSFERENCIA DE CAPITA E INVERSION DEL SECTOR PUBLICO	915,247.99
2.8.01.01	DEL GOBIERNO CENTRAL	
2.8.01.01.05	ASIGNACION DEL MINISTERIO INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD	123,194.32
2.8.01.01.06	ASIGNACION MIES	303,418.97
2.8.01.01.07	ASIGNACION BEDE PRIORIZACION OBRAS RIESGOS	488,634.70
2.8.01.06	DE ENTIDADES FINANCIERAS PUBLICAS	95,000.00
2.8.01.06.01	ASIGNACIÓN BEDE (ESTUDIO PLAN MANEJO DE AGUAS RESIDUALES)	95,000.00
2.8.06	APORTES Y PARTICIPACIONES DE CAPITA E INVERSION DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO	
2.8.06.16	DEL FONDO DE DESCENTRALIZACION A MUNICIPIOS	6,420,374.10
2.8.06.16.01	TRANSFERENCIAS DEL FONDO DE DESCENTRALIZACION A MUNICIPIOS (90%) DEL 15% PGE	6,420,374.10
3	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	3,513,813.42
3.6	FINANCIAMIENTO PUBLICO	1,046,175.30
3.6.02	FINANCIAMIENTO PUBLICO INTERNO	
3.6.02.01	DEL SECTOR PUBLICO FINANCIERO	-
3.6.02.01.04	BANCO DEL ESTADO ACCESO ORIENTAL	1,046,175.30
3.6.0201.02	CREDITO BANCO DEL ESTADO PARA OBRAS DE RIESGO	
3.7	SALDOS DISPONIBLES	261,945.93
3.7.01	SALDOS EN CAJA Y BANCOS	261,945.93
3.7.01.01	DE FONDOS GOBIERNO CENTRAL	261,945.93
3.7.01.01.01	SALDO EN CAJA Y BANCOS DISTRIBUIR	261,945.93
3.8	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	2,205,692.19
3.8.01	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	1,922,849.01
3.8.01.01	DE CUENTAS POR COBRAR	1,922,849.01
3.8.01.01.01	CUENTAS POR COBRAR	515,590.81
3.8.01.01.02	Cxc IVA (Años anteriores)	361,041.79
3.8.01.01.03	Anticipo a Contratistas (años anteriores)	1,034,174.09
3.8.01.01.04	Anticipo Funcionarios Públicos	12,042.32
3.8.01.07	DE ANTICIPOS POR DEVENGAR DE E. ANTERIORES DE GADS Y EP-COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS	42,538.83
3.8.01.07.01	ANTICIPOS POR DEVENGAR E Aa BIENES Y SERVICIOS	42,538.83
3.8.01.08	DE ANTICIPOS POR DEVENGAR DE E. ANTERIORES DE GADS Y EP-CONSTRUCCIÓN DE OBRAS	240,304.35
3.8.01.03.01	ANTICIPOS POR DEVENGAR Aa OBRAS	240,304.35
TOTAL		14,611,032.41

Como se visualiza en el cuadro los ingresos proyectados por ejemplo sobre la propiedad, el total proyectado para el año 2014 es de 158,750.00 dólares, lo cual resulta muy ínfimo para realizar algún proyecto de servicio público de envergadura, como por ejemplo la renovación del alcantarillado de la ciudad.

V. DISCUSIÓN

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A efectos de profundizar el análisis de los resultados que se presentan en el presente trabajo de investigación a continuación se hará una reflexión sobre los siguientes aspectos:

Con respecto a la normativa existente de recaudación de los contribuyentes del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón de Jipijapa es preocupante la situación ya que se encontró que la ordenanza municipal que contiene el orgánico funcional de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa que contiene la estructura orgánica, los niveles y funciones de la municipalidad que data del año 1999 y en su artículo N° 28 detalla las funciones y actividades de la Dirección financiera, con respecto a la administración tributaria señala textualmente en su inciso 17: “dirigir y ejecutar la administración tributaria municipal, de conformidad con la ley de Régimen Municipal, las leyes tributarias específicas, las ordenanzas y demás normas y procedimientos legales y técnicos vigentes sobre la materia”. Sin embargo las ordenanzas municipales y las pocas normas que existen sobre recaudación de ingresos no están actualizados y datan del año 1995. Lo preocupante es que se constató que la moneda bajo la cual están normados es el sucre, sin embargo a partir del año 2000 rige el dólar como moneda nacional. Considero que el nuevo modelo de administración tributaria corregirá estos aspectos ya que establecerá una normativa moderna y ágil.

Con respecto al proceso actual de recaudación de ingresos de los contribuyentes del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa ocurre lo mismo por cuanto el proceso actual de recaudación de los ingresos municipales los ejecuta al Área de Tesorería Municipal perteneciente a la Dirección Financiera, cuyas funciones y actividades están contenidas en la ordenanza municipal que contiene el orgánico funcional de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa que contiene la estructura orgánica, los niveles y funciones de la municipalidad en su artículo N° 23, que data del año 1999. Al respecto considero que es importante que se elabore los procesos o protocolos de recaudación de ingresos de los contribuyentes el mismo que deberá ser administrado por el nuevo modelo de administración tributaria propuesto para la Municipalidad del Cantón de Jipijapa.

En la actualidad el comportamiento de los ingresos recaudados por el Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa resultan muy ínfimos y no permitirían desarrollar algún proyecto de servicio público de envergadura, como por ejemplo la renovación del alcantarillado de la ciudad.

Otro aspecto que considero importante es lo planteado por Meza (2001), en su trabajo de investigación titulado “Determinar la incidencia de la administración de Impuesto Sobre Inmuebles Urbanos en las finanzas públicas del Municipio Libertador del Estado Mérida periodo 1995-1999” (tesis de maestría). En el que observó que en la administración de este impuesto, la carencia de una base de datos confiables en cuanto a catastro de inmuebles, falta de actualización de la base periódicamente, falta de inscripción por parte del contribuyente en catastro, existe también

la ausencia de un sistema adecuado de información tanto para catastro como para hacienda municipal, la gerencia de hacienda municipal no ejerce presión para que el contribuyente del impuesto sobre inmuebles urbanos cancele sus deudas, es por esto que la administración del impuesto sobre inmuebles urbanos genera bajos ingresos e inclusive con valores desactualizados. Por lo que el nuevo modelo administración tributaria deberá considerar la actualización o creación de una base de datos confiables en cuanto a catastro de inmuebles, y registro de contribuyentes que debe actualizarse periódicamente.

Morret (2008), en su trabajo “Analizar las debilidades y fortalezas de los Impuestos Municipales en cuanto a su aplicación en el periodo 2001-2004, en el Municipio Panamericano del estado Táchira”. Encuentra que los poderes que integran el estado, se encuentran afectados por la política, en muchos casos, anteponiéndose a cualquier otro interés con el fin de mantener el poder; este poder político no ha permitido que las diferentes regiones y específicamente los Municipios tomen medidas impositivas que les permitan autogestionarse, ya que muchos de estos entes político-territoriales dependen del Situado Constitucional, que en la mayoría de los casos no es suficiente para cubrir los gastos y existen impuestos que generan costos de captación superiores a los montos recaudados y al no obtener recursos suficientes no pueden cumplir con todas las competencias que la Constitución le asigna a estas unidades políticas, incumpliendo además con la autonomía administrativa, política, financiera y tributaria que establece la Carta Magna para los Municipios. Con lo anteriormente señalado se puede decir que el Municipio Panamericano del estado Táchira no escapa a ello, teniéndose como una barrera que no permite su desarrollo, evidenciándose en observaciones informales realizadas por la

investigadora la conformación de una cultura no contributiva; fallas en la administración del recaudo por tener estructuras administrativas arcaicas e ineficientes; inexistencia de penalidad fiscal; ausencia de conciencia tributada entre los ciudadanos y entre los propios agentes del gobierno local; y obsolescencia de las ordenanzas tributarias en conclusión, se dice que existe la necesidad de actualizar las ordenanzas existentes y elaborar las que no se están aplicando, mediante la introducción de incentivos fiscales que actúen como fuente de atracción del contribuyente hacia el pago de los tributos, pues si estos procesos son adecuadamente conducidos puede darse un mayor acercamiento de la población a sus líderes y un mejor manejo de la administración de los recursos del Estado venezolano. Situación que para el caso del Municipio del Cantón de Jipijapa esperamos no ocurra ya que La Constitución de la República del Ecuador, la ley de Código Tributario Interno, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) señalan que Los gobiernos locales por ser entes autónomos deben ser capaces de generar sus propios recursos fiscales, para poder cumplir con sus gastos de gobierno y para mantener su administración en el cumplimiento del servicio obligatorio a la comunidad de su jurisdicción. A esto se sumo lo señalado por Ruiz (1998), quien indica que la capacidad económica de los municipios es determinante para su supervivencia. No basta la existencia de núcleos humanos con necesidades comunes y una misma ubicación geográfica. Es preciso que esta comunidad tenga capacidad económica generadora de los recursos financieros suficientes para atender los servicios públicos básicos.

Lo planteado Guerrero (2010), en su trabajo “Analizar la estructura tributaria como fuente de ingresos propios en la Alcaldía del Municipio Tovar del estado Mérida”, parece ser un común

denominador en las Municipalidades e Ecuador y Latinoamérica, al observar la estructura tributaria del Municipio Tovar la cual está conformada por impuestos y tasas. Dicha estructura permite captar recursos por diversos conceptos; sin embargo, la cuantía de los recursos obtenidos no es satisfactoria, por cuanto el municipio que fue objeto de estudio presenta serias debilidades en lo concerniente a la liquidación, recaudación y fiscalización, pues no existe una base de datos confiable, lo cual conduce a un nivel de recaudación mucho menor al que potencialmente se podría alcanzar. Además, se carece de recursos técnicos y humanos que permitan ejecutar los procesos de recaudación de una manera óptima. Igualmente la falta absoluta de fiscalización propicia la evasión fiscal, por tanto, repercute en la generación de ingresos propios. Todos estos aspectos explican la elevada dependencia que existe con el situado constitucional. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que para alcanzar una verdadera descentralización, no es suficiente haber otorgado a los municipios potestad tributaria; las reformas hechas, en este sentido, han resultado insuficientes. Particularmente, el Municipio estudiado se encuentra todavía lejos de conseguir unos niveles aceptables en cuanto a suficiencia, sostenibilidad y progresividad del sistema tributario. Los bajos niveles de recaudación tributaria se explican por un círculo complejo que vincula la eficacia de la gestión tributaria a factores estructurales y condiciones institucionales. Por tanto, una condición necesaria es avanzar en la transparencia, representatividad y eficacia de la Dirección de Hacienda; la falta de avance en el funcionamiento de esta dependencia limita el alcance de las reformas tributarias realizadas. En definitiva, los aspectos básicos en la gestión y regulación de los tributos dependen del funcionamiento eficaz de la Dirección de Hacienda, la cual debe ser capaz de generar ingresos que incrementen el bienestar de sus conciudadanos, por ello la mejora de sus capacidades técnicas y

humanas son aspectos cruciales para alcanzar los objetivos propuestos. Por lo tanto recomienda; incrementar el presupuesto anual de la dirección de hacienda municipal a objeto de fortalecer sus recursos técnicos y humanos, para mejorar los procesos de recaudación. Activar el impuesto sobre inmuebles urbanos ya que, de ser gestionado apropiadamente se creara una unidad dedicada a la fiscalización de los tributos en el Municipio; pues con mayor control se reduce la evasión, generando mayores ingresos en la recaudación. Realizar una campaña de cultura tributaria con el objeto de sensibilizar a los contribuyentes respecto a la importancia del pago de sus obligaciones. Evaluar los procedimientos actuales e implementar mejoras en busca de la eficiencia y la eficacia.

VI. PROPUESTA.

6.1 Título de la Propuesta

Modelo de Administración Tributaria para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa

6.2 Bases teóricas:

Principios fundamentales de la ciencia financiera

Si la configuración de las condiciones institucionales básicas se orienta hacia principios fundamentales de la ciencia financiera, implicará esto por lo general un cierto grado de descentralización. Especialmente, el principio de la subsidiariedad y el de la equivalencia fiscal proporcionan una justificación teórica para la provisión y financiación descentralizada de bienes públicos.

— El principio de subsidiariedad determina que las prestaciones estatales deben mantenerse siempre al nivel más bajo, en el cual es posible internalizar los costos y beneficios. Se deben involucrar unidades superiores (p. ej., del gobierno central) solamente cuando esto sea necesario por motivos de eficiencia.

— El principio de la equivalencia fiscal dice que, en cuanto sea posible, las delimitaciones territoriales de la prestación de bienes y servicios públicos y las de su financiación deben coincidir.

Se establece eficiencia cuando la provisión local de los bienes se cubre a través de su financiación local mediante impuestos y tasas. Si

un bien o servicio público beneficia a otros grupos o territorios, fuera de los que pagan por él, se generan externalidades, lo cual afecta la eficiencia de la prestación.

De igual manera, no es óptimo, generalmente, si sólo se beneficia a una parte de los ciudadanos que pagan por la prestación de un bien o servicio Borck R.(2003).

Si bien el principio de la equivalencia fiscal es fundamentalmente convincente, su aplicación en la realidad es compleja. Las externalidades no dependen solamente del bien público específico sino que también de las maneras de vivir – en especial, de la movilidad – de cada ciudadano. Debido a la gran diversidad de bienes provistos por el Estado, los distritos administrativos no pueden coincidir siempre con los límites geográficos de las externalidades. Por consiguiente, en la realidad se debe buscar un balance entre la equivalencia de prestación y financiación y la posibilidad (o bien, los costos) de la internalización de efectos externos.

Diferenciación contra economías de escala

También desde el punto de vista de la economía del bienestar, puede analizarse la cuestión de si los bienes estatales deben ponerse a disposición de manera descentralizada o centralizada. El teorema de la descentralización, conforme a Oates, indica que, en un contexto de variación territorial de preferencias, una provisión descentralizada es siempre por lo menos tan eficiente como una provisión centralizada. Esto se funda en el hecho de que bienes provistos de manera descentralizada pueden orientarse mejor hacia la demanda local.

A ello se contraponen incrementos de eficiencia que pueden realizarse mediante una configuración más amplia de prestaciones. Estas ventajas de la escala de producción, denominadas frecuentemente economías de escala, pueden realizarse especialmente a través de

una recaudación tributaria uniforme. Por el contrario, si el gobierno central y las unidades subnacionales recaudan impuestos, existirá el peligro de que surja una estructura paralela, se recopilen doblemente informaciones y se agrande inútilmente el aparato estatal. Se agudizará el problema en algunos países en vías de desarrollo por la falta de capacidades a nivel local para una recaudación eficiente de impuestos Djafari N.(2007).

La descentralización desde una perspectiva de economía política

Los modelos de economía política apuntan a evaluar tanto el grado de descentralización deseable como también la estructuración institucional.

La suposición básica de esos enfoques implica que diversos actores, entre ellos también aquellos con responsabilidad gubernamental, tienen intereses propios que no contribuyen necesariamente al bien común. A continuación, se expondrá en detalle una teoría de esa índole: la teoría de la obligación de rendición de cuentas de la administración pública.

El ciudadano suele comparar las cargas tributarias con el beneficio que saca de las prestaciones estatales. Cuanto mayor la carga tributaria tanto más fuerte el incentivo de los ciudadanos para exigir prestaciones adecuadas Huntington S. (1991). Ross analiza la influencia de la tributación sobre el desarrollo de la democracia y llega a la conclusión de que la carga tributaria en sí no es determinante para la democratización mientras que la relación entre los tributos y las prestaciones estatales es un factor importante Ross M. (2004).

La descentralización fiscal puede contribuir a una mejor rendición de cuentas, dado que la relación entre prestaciones estatales y tributos es más directa, por lo general, a nivel subnacional que nacional. Si se aspira a reformas en el sistema de rendición de cuentas, los incentivos

para los ciudadanos deberán fijarse de modo tal que sus esfuerzos con relación al control de los políticos valgan la pena (Banco Mundial 2000. Esto sucederá

— si los bienes públicos consumidos por los ciudadanos a nivel local se financian también mediante impuestos locales puesto que, de este modo, la parte correspondiente a cada ciudadano es mayor que en el caso de una financiación de los bienes a nivel nacional,

— si el gobierno local dispone de suficientes facultades decisorias para poder reaccionar a las exigencias de los contribuyentes,

— si existe un alto grado de transparencia en la administración y disminuyen, por ello, los costos de control para los ciudadanos,

— si la administración pública dispone de mecanismos para el seguimiento de quejas y, dado el caso, para el sancionamiento de faltas.

Según Shah, un mayor grado de rendición de cuentas garantiza que la administración pública reaccione (“responsiveness”) de forma más ágil a las necesidades de los ciudadanos Shah A.(1998) y Shah A. Thompson T.(2004)

No obstante, una situación de esta índole encierra también ciertos riesgos. Por un lado, mecanismos de control causan despliegue administrativo y, por consiguiente, gastos. Por otra parte, una distribución desigual de oportunidades de participación política puede conducir a que grupos de interés con mayores capacidades de articulación erosionen la orientación del bien público e influyan, conforme a sus preferencias, sobre la oferta de bienes y servicios. Por lo tanto, se atribuye gran importancia, en el proceso de descentralización, a una gestión gubernamental transparente y a un buen funcionamiento del sistema de representación política.

6.3 Presentación

La presente propuesta de un nuevo Modelo de Administración Tributaria para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa se basa en la creación de un organismo público descentralizado con autonomía administrativa económica y financiera denominado Servicio de Administración Tributaria que tendría por finalidad organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.

A continuación se describen los aspectos técnicos normativos de gestión institucional que definen los objetivos, la organización básica y las funciones generales del Servicio de Administración Tributaria de Jipijapa - SATJ; así como la dependencia, el nivel jerárquico, el régimen económico, financiero, presupuestal, laboral y las relaciones de los órganos que la conforman.

Para su creación se requiere de una Ordenanza Municipal de Creación del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad de Jipijapa, y su respectivo Estatuto el deberá ser aprobado mediante Decreto de Alcaldía.

6.4 Fundamentación

La aplicación de leyes y normativas, como las ordenanzas municipales constituyen una acción de servicio a la comunidad, el mismo que genera un crecimiento y desarrollo sostenido de equilibrio social a otorgar servicios básicos y de desarrollo medio ambiental a la comunidad.

La estabilidad y desarrollo, como las acciones del buen vivir, son propias del sustento de la comunidad, así el pago de impuestos y contribuciones

establecidas por la ley, son elementos sustentatorios de reinversión de dicha estabilidad y desarrollo del buen vivir.

El despliegue de una actividad recaudadora bajo el esquema de cambio de conducta de la población, logrará un sólido financiamiento de los programas presupuestarios y de inversión en obras.

6.5 Justificación

La propuesta tiene una justificación práctica y legal de ser aplicada, porque así lo determina la ley de Régimen Municipal, Constitución Política del estado, Código Civil y Penal entre otros que amparan las ordenanzas municipales. Actualmente el código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD).

Por su importancia permitirá obtener un cambio de conducta en la ciudadanía del cantón para cancelar los impuestos y no caer en mora, de ello el recurso humano se capacitará para obtener un servicio de calidad y eficiencia.

El servicio público contempla el mejoramiento de la calidad de vida de las personas como lo expresa la Constitución Política del Estado.

La justificación es práctica porque logra recuperar valores económicos para ser invertidos en obras y acciones que beneficie a la comunidad, ya que de lo planificado se logra mejorar el entorno o medio ambiente, para que la entidad pueda cumplir las funciones, tales como:

- Dotación y mantenimiento de sistema de agua potable y alcantarillado
- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento, y reglamento del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.

- Recolección, procesamiento de los residuos
- Dotación del servicio público
- Mejoramiento de aulas escolares, espacios deportivos, etc.

El despliegue de una intensa actividad recaudadora de las rentas municipales para lograr un sólido financiamiento de los programas presupuestarios, ordenamiento, control y austeridad en los gastos es función ética del recurso humano que labora en la institución.

6.6 Ubicación Sectorial y Física

La propuesta de Modelo Administrativo Tributario que permita al GAD Municipal de Jipijapa mejorar la recaudación tributaria, se la realizará en la república del Ecuador, Provincia de Manabí, Cantón Jipijapa, en nivel del Gobierno Municipal del Cantón.

6.7 Objetivos

6.6.1. Objetivo general

Diseñar un Modelo Administrativo Tributario que permita al GAD Municipal de Jipijapa mejorar la recaudación tributaria.

6.6.2. Objetivos específicos

- Determinar las funciones que deben efectuar los servidores de la Municipalidad de Jipijapa para desempeñar sus funciones con eficiencia y eficacia
- Diseñar un plan operativo de acción para el mejoramiento de la recaudación del GAD Municipal de Jipijapa
- Mejorar el nivel de conducta de los ciudadanos para que cancelen sus impuestos en el tiempo previsto y no sean sujetos de multas.

6.8 Marco legal

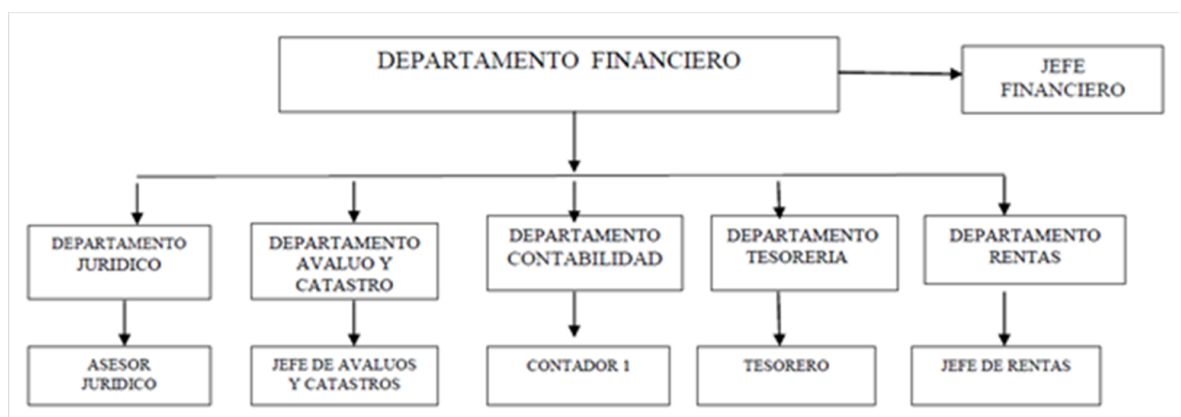
- La Constitución de la República del Ecuador
- Ley de Código Tributario Interno,
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

6.9 Estructura Operacional de Involucrados.

En el entorno administrativo se fundamenta la estructura operacional definida en el orgánico estructural, porque no se va a implementar un nuevo Departamento o Unidad, ni tampoco a ingresar nuevo recurso humano.

Desde esta perspectiva se determina un proceso operacional definido de acuerdo al orgánico funcional, el mismo que no cambia para cada actor, de ello tenemos:

ESTRUCTURA OPERACIONAL DE INVOLUCRADOS



Definiciones puntuales de las actividades a seguir por parte del recurso humano dentro de la estructura operacional de involucrados.

Jefe Financiero:

- a) De conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2004) y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el jefe financiero de acuerdo al Art. 350, sección segunda de (COOTAD). Así mismo de los jefes departamentales involucrados en el proceso de financiamiento de la entidad:
- b) Fundamentará la base legal para la aplicación de cobros de impuestos a favor del Municipio, de acuerdo a los títulos vencidos y establecidos en los libros de contabilidad.
- c) Establecerá el liderazgo y control de todas las acciones de procedimientos para el cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales. Definirá un plazo, en base a metas de volumen de recaudación.
- d) Emitirá informe mensual de las actividades realizadas, así mismo la tasa porcentual de recaudación efectiva por efecto del proceso de coactiva.
- e) Integrará las comisiones que sean necesarias en organismos del estado, Banco del Estado, Concejo de Municipalidades, Contraloría General del Estado, etc., para delinear acciones legales y el financiamiento.
- f) Cumplirá y hará cumplir con las leyes y normas específicas para el cobro de impuestos por medio de la acción coactiva y otras establecidas por la ley.
- g) Proponer los autocorrectivos al proceso de recaudación de coactiva cuando el caso lo amerita.
- h) Establecer la integración con las diversas unidades Departamentales bajo su Dirección.

Del Jefe de Rentas y su Personal

Estará bajo la subordinación del Jefe Financiero para estas actividades.

- a) Establecerá un control sobre la ejecución de los ingresos obtenidos por el cobro de impuestos de coactivas.
- b) Elaborar un inventario del cobro según reducción de la cartera vencida.
- c) Actualizar el sistema catastral en coordinación con los diferentes procesos de la área financiera.
- d) Emitir informes actualizados de los impuestos prediales urbanos, rústicos, impuestos y otros.
- e) Supervisar la aplicación de reforma de los títulos de créditos de acuerdo a las sentencias y resoluciones, por efecto del pago de los mismos.
- f) Mantener una inspección activa al proceso de coactiva y emita informe a los superiores, jefe financiero.

Asesor Jurídico

Para el efecto de cobro de impuestos y otra ésta subordinado por el jefe financiero, y serán sus funciones:

- a) Asesorar el proceso legal de aplicación para el cobro de impuestos y contribuyentes por medio del proceso de coactiva.
- b) Analizar, interpretar e emitir informe, sobre aspectos de convenios legales permitidos por la ley para el cobro de coactiva.
- c) Emitir reformas legales al jefe inmediato de esta actividad para la toma de decisiones.
- d) Tramitar los aspectos de sentencia y avisos de coactivas a los propietarios de los inmuebles y otras que el caso al amparo de la constitución y leyes pertinentes lo permitieron en beneficio del Municipio.

Del Jefe de Avalúos y Catastros

Para el efecto del cobro de impuestos y contribuciones especiales estará bajo esta comisión a la subordinación del Jefe Financiero y sus funciones serán:

- a) Supervisar las labores de avalúos y catastro que estén en mora y que sean objeto del cobro por medio de la acción coactiva.
- b) Actualizar el banco de datos de los dueños de predios que tengan acciones de coactivas y que hayan pagado los mismos.
- c) Evaluar en forma absoluta y relativa el cobro de impuestos por acción del proceso de coactiva y emitir informe al jefe financiero.
- d) Valorar la acción del cobro de impuestos y otros por efecto de la acción de coactiva y otros que fueren necesarios para mejorar la recaudación.

Del Jefe de Contabilidad General

Para el efecto esta comisión estará subordinada al jefe financiero y sus funciones serán:

- a) Registrar, controlar, en forma sistemática y organizada los ingresos por el cobro de impuestos bajo el esquema o proceso de coactiva.
- b) Mantener el proceso de control interno sobre estos ingresos y remitir informes oportunos sobre anomalías detectadas.
- c) Valorar en forma relativa y absoluta el cobro de los impuestos y otros por medio de la acción de coactivas.
- d) Proponer acciones de mejoras para efectivizar el cobro de los impuestos y contribuciones especiales bajo el proceso de coactivas y otras que se definieran para el buen desarrollo de la recaudación.

Del Tesorero

Para el efecto de la aplicación del cobro de impuestos y contribuciones especiales por medio del proceso de coactivas estará bajo la subordinación del jefe financiero y sus funciones serán:

- a) Mantener actualizado el banco de datos de los dueños de predios que se encuentran bajo el esquema de cobro por la acción coactiva.
- b) Valorar y analizar el sistema de cobro por acción de coactiva y verificar la cartera vencida, emitiendo informe al jefe inmediato.
- c) Mantener el control y revisión de la documentación soporte para el cobro de coactiva.
- d) Mantener y realizar reportes en forma semanal y mensual de los ingresos por coactiva al jefe inmediato.
- e) Contribuir a la coordinación para efectivizar el cobro de los tributos o impuestos bajo el esquema de coactiva y demás funciones de mejoramiento para el efecto.

En este proceso de integración departamental para la formulación activa del cobro por acción coactiva de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, se aplicará las publicaciones necesarias en prensa, radio, televisión y mallas publicitarias lo que compromete al Departamento de Relaciones Públicas a ejercer su derecho de emitir el diseño, slogan, en coordinación con el Jefe Financiero de la entidad.

6.10 Plan Operativo del modelo de administración tributaria

La propuesta se enmarca en tres niveles perfectamente diferenciados.

Primera Etapa.- Evaluación, Rotación del personal y Capacitación del personal de acuerdo a las necesidades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

Segunda Etapa.- Implementación de Políticas Institucionales que garanticen las condiciones necesarias para aplicar estrategias que mejoren la recaudación tributaria de los Impuestos Prediales.

Tercera Etapa.- Implementación de Estrategias que permitan mejorar la recaudación tributaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

Partiremos nuestra propuesta con una línea base que será toda la información actualizada y confiable sobre los contribuyentes, fecha de liquidación, emisión y los montos que adeudan al municipio.

La propuesta se basa en la aplicación estricta de los pasos definidos a continuación, y en su orden, de forma que el resultado esperado sea el de mejorar la Recaudación de los impuestos.

6.8.1 Primera etapa

Evaluación del Personal

Objetivo.- Identificar las fortalezas y debilidades de los Servidores Públicos utilizando estrategias de evaluación permanente para optimizar el recurso humano y con perfiles adecuados a cada puesto de trabajo.

Actividad.- Es necesario que en entidades públicas se generen políticas de evaluación permanente, de forma que el interés por capacitarse, auto capacitarse y aplicar sus conocimientos en la vida institucional se mantenga latente en la mente de los servidores públicos. La evaluación deberá realizarse de acuerdo al área que desempeña, capacitación y formación profesional. Será necesario solicitar apoyo a profesionales de Instituciones amigas e independientes de forma que el resultado de la evaluación sea justo y equitativo.

Rotación del Personal

Objetivo.- Disponer del personal idóneo para cada área de trabajo en base a un análisis de perfil y formación profesional de forma que el proceso de cobro sea de forma eficiente y con calidad.

Actividad.- En base al análisis de los perfiles de cada servidor público, capacitación profesional y experiencia en el área de trabajo, se deberán tomar decisiones de rotación del personal. El objetivo será contar con el personal especializado en el departamento de Tesorería y la sección recaudación.

Capacitación del Personal

Objetivo.- Capacitar al personal de acuerdo a los cambios en la legislación Ecuatoriana de forma que el desenvolvimiento laboral sea el adecuado para satisfacción de los contribuyentes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

Actividad.- Buscar el apoyo en Instituciones estatales como: Banco del Estado, Banco Central del Ecuador BCE, Banco de Desarrollo Ecuatoriano BDE, Ministerio de Finanzas, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, Servicio de Rentas Internas SRI, Instituto Nacional de Compras Públicas INCOP, etc. La capacitación al personal del departamento de Tesorería es muy importante, ya que se le debe capacitar para que brinde una atención amable, eficiente y de óptima calidad al contribuyente.

Dentro de esta estrategia tendríamos esencialmente dos recursos de capacitación que son: Servicio al Cliente y Relaciones Humanas. Por otra parte siempre será indispensable la capacitación en cuanto al manejo de las nuevas tecnologías, para lo cual también deberá dotarse de

capacitaciones rápidas y efectivas sobre todo cuando se trate de hacer pagos con tarjetas de créditos o vía internet. También el manejo de las redes es importante, es por ello que todos los empleados del departamento de tesorería deben estar familiarizados con dicho manejo.

6.8.2 segunda etapa

Estructuración de la Información.- La información deberá estar estructurada y simétrica entre los diferentes tributos, esto considerando que cualquier tipo de tributo debe tener exactamente las mismas condiciones, de acuerdo a lo dispuesto por el Código Tributario. En esta parte señalamos que una de las buenas opciones, es solicitar al Registro Civil de la localidad, la Base de datos de los ciudadanos, de forma que el destinatario del título de crédito sea exactamente el ciudadano dueño del tributo.

Definición de Tipos de tributos.- La revisión de los tipos de tributos generados en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa, permitirá definir contable y presupuestariamente la realidad de los tributos por concepto de impuestos, saber con exactitud cuáles son los valores a recaudar de predios urbanos y limpiar títulos de crédito que fueron mal emitidos.

Análisis de los título Cobrables e Incobrables.- Una vez conocidos los tipos de tributos aplicados, se deberá hacer un análisis de títulos cobrables e incobrables. Títulos Cobrables.- aquellos que permiten garantizar la capacidad de cobro inmediato. Títulos Incobrables.- como primera opción será importante considerar que los títulos de créditos generados por mala emisión sean dados de baja, esto permitirá sanear la cartera vencida del GAD Del Cantón Jipijapa.

Implementación del Sistema de Ventanilla Única.- Las condiciones de la Tecnología actual y la necesidad de ofrecer un servicio ágil, oportuno y con datos confiables a la ciudadanía del cantón Jipijapa, hace necesario que el GAD cuente con un sistema de ventanilla única. Este sistema deberá garantizar tanto al contribuyente como a los servidores públicos el acceso inmediato a la información y reportes personalizados de acuerdo al nivel del usuario, así como la aplicabilidad del código catastral de cada contribuyente.

El sistema de ventanilla única deberá contar con las siguientes condiciones:

- Software Libre
- Módulo de Administración
- Módulo de Determinación del Impuesto Predial
- Módulo de Recaudación

Una vez iniciada las acciones de cobro, es importante realizar el seguimiento de esta primera etapa para verificar las variaciones en la línea base. Esta es una de las condiciones que deberá ofrecer el Sistema de ventanilla Única.

Políticas y Lineamientos del Departamento de Tesorería

1. El usuario deberá respetar su respectivo turno, aunque goce de afinidad familiar o laboral.
2. Se debe dar prioridad en los siguientes casos:
 - Personas adultos mayores
 - Mujeres embarazadas
 - Personas con Capacidades especiales.
3. La atención a los contribuyentes se la realizará únicamente por ventanilla.

4. Se debe Recaudar de forma cronológica los valores pendientes de años anteriores por impuestos prediales, empezando por el valor de coactiva.
5. Los cobros realizados con cheques deben estar debidamente certificados por el banco.
6. Para poder aceptar las tarjetas de crédito Diners Club, Visa y Mastercard, el propietario de la misma debe estar presente y presentar la cedula de identidad.
7. Se debe aceptar pago con Notas de crédito siempre y cuando este a nombre de la misma persona por la cual va a realizar algún pago.

6.8.3 Tercera etapa

Estrategias orientadas a fomentar la cultura de pago

Comenzaremos señalando que por cultura de pago se entiende al hecho de concientizar al contribuyente que el pago de impuestos prediales permite el desarrollo y las mejoras en el cantón y por ende beneficia a todos los ciudadanos.

De la encuesta realizada a los contribuyentes se determinó que ellos no acuden a cancelar sus impuestos al municipio, esto significa que a lo mejor no están plenamente informados sobre el uso que se le da a los impuestos, ni de los beneficios que esto produce. De las diferentes estrategias se propone:

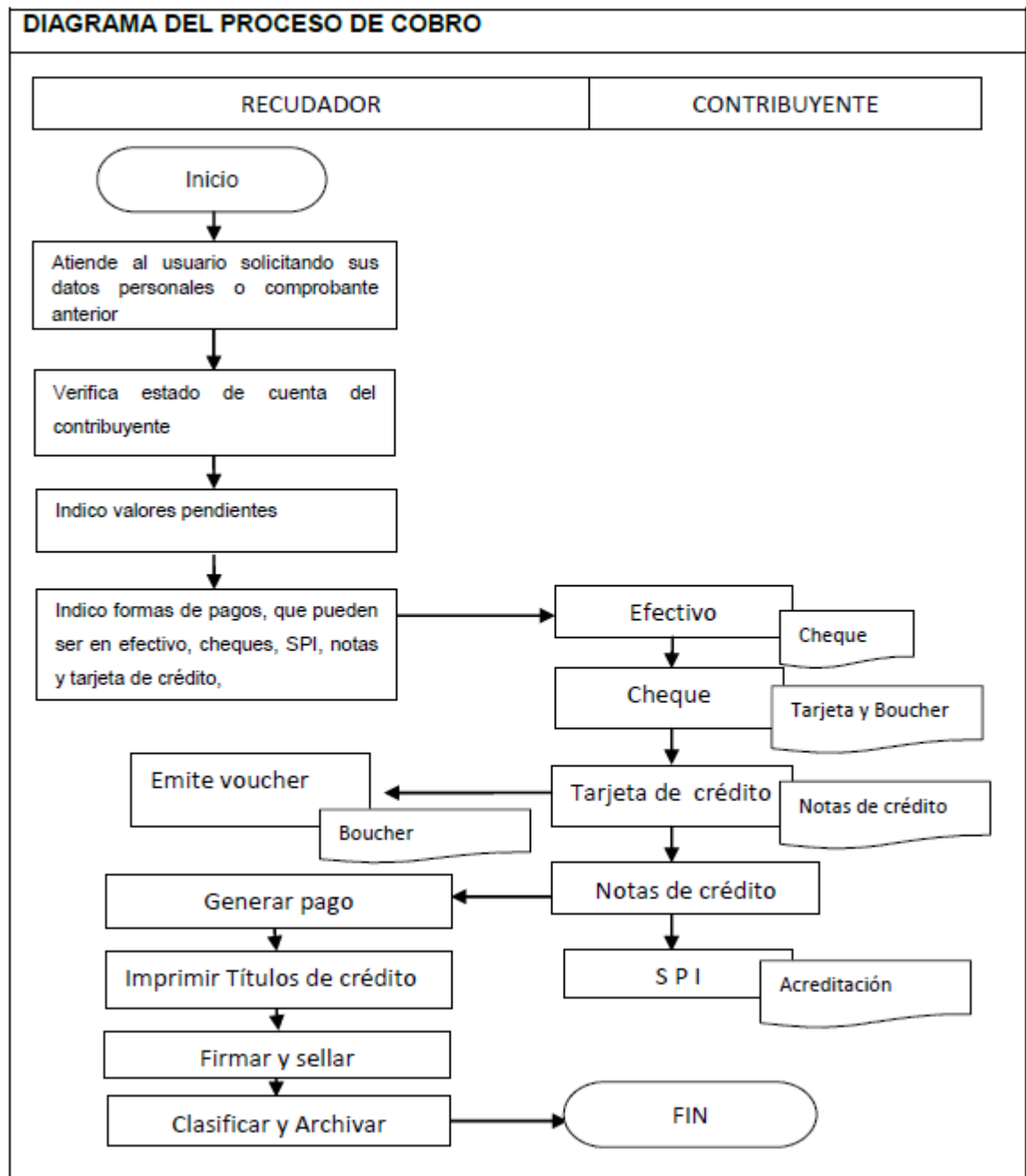
Análisis de flujo de públicos.- Implementar una herramienta tecnológica para centralizar la atención al Público, de forma que se reduzca el tiempo de espera, distribución equitativa del trabajo, minimizar el costo efectividad y mayor satisfacción de los ciudadanos.

El sistema debe tener la capacidad de emitir turnos de acuerdo a la forma de llegar del ciudadano.

En este proceso se identificará cuantitativa y cualitativamente a los contribuyentes, de forma que se determine el número de procesos de cobros en hora/día para cada trámite.

Estructuración y definición de procesos.- Es necesario que exista un manual de procedimientos definido para cada trámite. Esto permite organizar y estructurar el procedimiento técnico administrativo que el ciudadano no lo visualiza, pero que debe sentir el reflejo de su pedido en una respuesta en el menor tiempo posible. Contar con un proceso definido internamente que garantice que el proceso de cobro pueda ser ágil por cada funcionario responsable del proceso.

GRAFICO N°06: Diagrama del Proceso de Cobro



Implementar el sistema de control de datos.-Una vez que se cuente con procesos definidos en la municipalidad, es importante implementar un sistema de Control de Datos Públicos, el sistema deberá tener la capacidad de determinar el flujo estado del proceso técnico-

administrativo, los reportes que genere el sistema será de acuerdo al perfil del usuario y nivel jerárquico en la municipalidad.

Estímulos.- La estrategia de estímulos abarca dos frentes, así tenemos:

Descuentos por pronto pago: Fomentar la difusión de spot publicitarios para dar a conocer a toda la ciudadanía en general el Art. 512 del COOTAD en donde se aplica los descuentos del diez, ocho, seis, cuatro, y dos por ciento si el pago es efectuado en la primera quincena de cada mes, se aplicara el respectivo descuento del nueve, siete, cinco, tres y uno por ciento si se efectúa en la segunda quincena de cada mes.

Entrega de Recuerdos: La entrega de recuerdos como camisetas, gorras, bolígrafos para quienes paguen a tiempo generalmente son estimulantes en la ciudadanía, además las prendas se constituyen en elementos difusores del pago.

Transparencia.- En el manejo de los recursos por concepto de impuestos es fundamental la transparencia porque permite culturizar el pago del impuesto predial o tributo, ya que el usuario visualiza que sus impuestos están siendo invertidos en obras para el beneficio de la ciudadanía, se motiva y realiza el pago en forma voluntaria. En este aspecto son importantes las rendiciones de cuentas a los ciudadanos ya que en ellos se difunde el uso que se da a los impuestos recaudados.

Motivación.- Es importante realizar campañas de motivación para recordar el pago de impuesto, para ello se recomienda el uso de banner, afiches y hojas volantes. En segundo lugar se sugiere el uso de recursos artísticos como zanqueros, mimos, payasos los cuales motivarán el buen uso de los servicios y estimularán el pago de tributos.

Publicidad.- Entre las campañas publicitarias podemos mencionar: spot televisivos, spot y campanas radiales, perifoneo envió de correos electrónicos a los contribuyentes.

Mejorar el servicio al usuario.- Sobre todo al momento de realizar la recaudación, para ello se requiere la automatización total del sistema de recaudaciones, es decir que, con los sistemas informáticos a través de las redes se consulten o registren los valores a cancelar, se recepte dicho pago y se emita el comprobante en el menor tiempo posible. La infraestructura del departamento de tesorería en donde los usuarios municipales realizan sus pagos deberá estar bien dotadas, ventiladas, acondicionadas, es decir cómodas. La atención en la ventanilla debe ser bien organizada mediante tickets emitidos según el orden de llegada del usuario. Es imprescindible contar con una ventanilla de información al usuario, en el cual se pueda informar que pasos tiene que dar y sobre todo a donde dirigirse. Debe también implementarse un buzón de sugerencia, en donde se reciban las quejas del ciudadano.

GRAFICO N° 07: Actividad de Cobro

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES			
PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
1.-Atender al usuario	Usuario Recaudador	Atiende al usuario solicitando sus datos personales o comprobante anterior	Cedula de Identidad o comprobante anterior
2.-Verificar	Recaudador Usuario	Verifica estado de cuenta del contribuyente.	Sistema de Administración Financiera
3.-Indicar	Recaudador	Indico valores pendientes	Sistema de Administración Financiera
4. Indicar	Recaudador Usuario	Indico formas de pagos, que pueden ser en efectivo, cheques, SPI, notas y tarjeta de crédito,	Sistema de Administración Financiera
5.Registrar efectivo	Recaudador Usuario	Registro y Genero pago	Sistema de Administración Financiera
6. Registrar Tarjeta	Recaudador Usuario	Registro y Genero Boucher	Datafast Sistema de Administración Financiera
7.Registrar cheques	Recaudador Usuario	Registro y Genero pago.	Sistema de Administración Financiera
8.Registrar Notas de crédito	Recaudador usuario	Registro y Genero pago.	Sistema de Administración Financiera
9.Registrar SPI	Recaudador Tesorero Usuario	Registro y Genero pago.	Sistema de Administración Financiera
10. Imprimir	Recaudador Usuario	Impresión de comprobantes de pagos.	Original y 2 copias
11. Firmar y sellar	Recaudador	Firmo y sello original y copias.	Original y 2 copias
12-Entregar	Recaudador Usuario	Entrego título de crédito al contribuyente	Titulo original Comprobantes de pago
13.Archivar	Recaudador	Archivo	Archivo general

Las siguientes estrategias aunque no son modernizadoras contribuyen también a lograr el objetivo general de esta propuesta, es decir mejorar la recaudación municipal por concepto de impuestos.

La recaudación empieza en el municipio.- Consiste en que todas las autoridades municipales así como funcionarios y empleados sean los primeros en cancelar sus obligaciones prediales, para dar ejemplo al resto de la ciudadanía.

Cobro coactivo.- Es la acción legal de cobranza tributaria que puede ser realizada por los municipios para recuperar los valores que constituyen la cartera vencida. Su objetivo es hacer efectivo el pago de lo que el contribuyente adeuda a la municipalidad. El Art. 378 del COOTAD establece la potestad de ejecución de cobro de Tributos, de ser necesario la aplicación de la vía coactiva, de allí que la municipalidad tiene la Acción Coactiva como una facultad exclusiva para la recuperación de los recursos. Es obligación de los GAD ejercerla, para evitar la evasión y el perjuicio a la comunidad.

Proceso de Recuperación

Para recuperar la cartera vencida se establecerán los siguientes pasos o actividades.

- Socialización del problema al interior del Municipio y al exterior como es la comunidad.
- Campañas publicitarias, a través de publicaciones por la prensa y radio.
- Notificaciones puerta a puerta en todos los sectores de la ciudad.
- Definición de las políticas a seguir en el proceso de cobro de acuerdo a lo establecido por la ley.
- Realizar las comunicaciones a los dueños de predios impagos, en forma personal.
- Mantener actualizado el banco de datos de los propietarios de predios impagos.
- Verificar periódicamente el alcance de recaudación.
- Reforma a la Ordenanza para aplicación de las coactivas

Beneficios a obtenerse

- Mayor grado de participación para el desarrollo y crecimiento de la comunidad por la obra pública.
- Mejoramiento del nivel de conducta ciudadano, para el pago de impuestos.
- Desarrollo sostenido del cantón.
- Mejoramiento del nivel de vida por las obras y servicios básicos y medio ambiente.
- Mayor ingreso económico al municipio.
- Cumplimiento de planes operativos y de acción del municipio.

CAPITULO VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

- 1.** Se diseñó un Modelo de Administración que tiene por finalidad organizar y ejecutar la administración y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.
- 2.** La no actualización de la normativa existente de recaudación de los contribuyentes del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa, las ordenanzas municipales y las pocas normas que existen sobre recaudación ya que datan del año 1995. La moneda bajo la cual están normados es el sucre, sin embargo a partir del año 2000 rige el dólar como moneda nacional.
- 3.** La ejecución del proceso actual de recaudación de ingresos de los contribuyentes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa los realiza el Área de Tesorería Municipal perteneciente a la Dirección Financiera, cuyas funciones y actividades están contenidas en la ordenanza municipal que contiene el orgánico funcional de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa que contiene la estructura orgánica, los niveles y funciones de la municipalidad en su artículo N° 23, que data del año 1999.
- 4.** No permitió desarrollar proyectos de servicio público de envergadura
- 5.** Se describió las funciones más importantes y se diseñó el organigrama del Modelo de Administración Tributaria propuesto para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

7.2 RECOMENDACIONES

- 1.** La aplicación de los procesos técnicos administrativos están sujetos a la modernización permanente. La tecnología, la ordenanza legal, la capacitación permanente del servidor público es necesaria para fomentar un conglomerado institucional orientado a cumplir con la misión y visión institucional. Por lo tanto es necesario que el ambiente de trabajo sea el adecuado, la infraestructura física del departamento de tesorería y de la toda la institución debe considerarse en el mediano plazo como una prioridad institucional.
- 2.** El Gobierno Municipal tiene la obligatoriedad de aplicar las leyes y procedimientos normativos de las ordenanzas para hacer cumplir a los beneficiarios de los distintos servicios que otorga esta institución.
- 3.** Se debe de aplicar el cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales, para mejorar los ingresos del Gobierno Municipal y sus actividades para beneficio de la colectividad, con ello se reduce la cartera vencida de los contribuyentes.
- 4.** Se evidencia la falta de una cultura de pago de impuestos por parte de la ciudadanía, por lo que es necesario que la Municipalidad realice motivaciones publicitarias a la comunidad para que cancelen sus impuestos a efectos de ir generando conciencia tributaria en sus ciudadanos.
- 5.** Realizar un censo de contribuyentes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa para verificar que todos los establecimientos estén inscritos en el registro de contribuyentes e instar a los que aún no forman parte de dicho registro al cumplimiento de su obligación tributaria como miembro de la comunidad.

6. Elaborar manuales de funciones y procedimientos para las unidades orgánicas descritas en la propuesta.

VIII. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

1. Albi E. (1990) “Elusión y Evasión fiscales: La investigación económica”, Hacienda Pública Española.
2. Análisis de las reformas tributarias (2007), Instituto de Política Económica del Ecuador (IPEE).
3. Bird R.(2003): Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency”, J.L. Rotman School of Management, University of Toronto, International Tax Program Papers 0306
4. Borck R. (2003): ¿Realiza equivalencia fiscal a una asignación eficiente? Papel de la votación por mayoría, en: Quarterly Journal of Economic Research
5. Brech L.: administración. Disponible:<http://www.monografias.com-administracion.htm> [Consulta: 2014, julio].
6. Brewer, A.; Gonzalez, F. (2005). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Colección Textos Legislativos N° 34. (2 da ed.).Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana
7. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, (2006) “El Control Del Cumplimiento”. Conferencia Del Director General De Impuestos Internos, Juan Hernández Batista
8. CEPAL (2007).La Tributación Directa en América Latina y los Desafíos a la Imposición sobre la Renta,
9. Código Tributario Codificado, suplemento de Registro Oficial No.38 Junio del 2010 Quito Ecuador
10. Constitución de la República del Ecuador. (2008)
11. Clushkov V.Administración. Disponible:<http://www.monografias.com-administracion.htm> [Consulta: 2014, julio].
12. Cornia, G. (2011); “New fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade”
13. Diccionario Enciclopedia Norma. (2012). QUITO ECUADOR

14. Djafari N. (2007): la autosuficiencia revisitado, en: Desarrollo y la Cooperación
15. Eserverri, E. (2010). "Límites al deber de contribuir", Revista de Estudios Económicos #1
16. Estadísticas del Banco Central Del Ecuador (BCE) 2012.
17. Estadísticas del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI) 2012.
18. Fontaine, B y Vergara, R: (2000) "Análisis contra la evasión tributaria", estudios económicos,
19. Guerrero Y. (2010), "Analizar la estructura tributaria como fuente de ingresos propios en la Alcaldía del Municipio Tovar del estado Mérida". Tesis para obtener el grado de maestro. Universidad de Los Andes
20. Guerrero, Omar. (2001) Nuevos Modelos de Gestión Pública; 30 de septiembre del 2001 vol.2 No.3
21. Huntington, S. (1991): La tercera ola: la democratización a finales del XX siglo, Norman: University of Oklahoma Press
22. Jonson R., Wichern D. (1999) "Applied Multivariate Statistical Analysis". Fourth edition. Prentice Hall USA.
23. Koontz and O'Donnell: Administración. Disponible:<http://www.monografias.com-administracion.htm> [Consulta: 2014, julio].
24. Larousse Ilustrado (1997) "Diccionario Enciclopédico Ilustrado" última Edición Editoriales Larousse Buenos Aires. Argentina
25. Ley de Régimen Tributario Interno Codificada, 2004 – 2006 mayo 2005 Quito Ecuador.
26. Ley del Código Orgánico de Organización Territorial. (2010)
27. Ley Orgánica del Código Municipal, (2005). Codificación de la Ley de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 331, de 15 de octubre de 1971.
28. Linstone, H.A. & Turoff, M. (1975): The Delphi method: Techniques and applications.

29. Reading, MA: Addison WEsley Publishing
30. Losada, C. (1999). ¿De burócratas a gerentes? : las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del estado
31. Mahon, E. (2004) profundiza sobre las causas que propiciaron esta serie de reformas. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 133 Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación
32. Meza, R. (2001) “Determinar la incidencia de la administración de Impuesto Sobre Inmuebles Urbanos en las finanzas públicas del Municipio Libertador del Estado Mérida periodo 1995-1999”. Tesis para obtener el grado de maestro. Universidad Autónoma de la Ciudad de México
33. Mooney J.: administración. Disponible: <http://www.monografias.com-administracion.htm> [Consulta: 2014, julio].
34. Morales, V. (1994). Análisis de Investigación. (1era ed.). Venezuela: Editorial UCV.
35. Morret, T. (2008), “Analizar las debilidades y fortalezas de los Impuestos Municipales en cuanto a su aplicación en el periodo 2001-2004, en el Municipio Panamericano del estado Táchira”. Tesis para obtener el grado de maestro. Universidad de los Andes
36. Moya, E. (2003). Elementos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario. (3 erª ed.). Venezuela: Mobilibros.
37. Nuñez, D. (2010) .Gerencia de proyectos I. y Módulo II. 205
38. Peterson and Plowman Administración. Disponible: <http://www.monografias.com-administracion.htm> [Consulta: 2014, julio].

39. Reglamento de aplicación a la ley del Régimen Tributario Interno
Dic. 2010 Quito Ecuador.
40. Rosen H. (2002). Hacienda Pública, Quinta Edición, Editorial Graw
Hill
41. Ross, M. (2004): ¿Lleva la tributación a la representación?, en:
British Journal of Ciencias Políticas
42. RUIZ, Juan. (1998). Derecho Tributario Municipal: Tomo I y II. (2da
ed.).
Venezuela: Ediciones Libra, C. A.
43. Shah, A. (1998): Equilibrio, la rendición de cuentas y capacidad de
respuesta: lecciones sobre la descentralización, Washington, DC:
Banco Mundial.

44. Shah, A y Thompson T. (2004) La implementación de la
gobernanza local descentralizada: un camino traicionero con
baches, desvíos y cierres de carreteras, Washington, DC: Banco
Mundial.

45. Terry G.: Administración. Disponible:[http://www.monografias.com-
administracion.htm](http://www.monografias.com-administracion.htm) [Consulta: 2014, julio].

46. Tannenbaum F.: "El empleo de la autoridad para organizar, dirigir,
y controlara a subordinados responsables. Disponible:[http://
www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger1/adfercor.h
tm](http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger1/adfercor.htm) [Consulta: 2014, Octubre].

ANEXOS

ANEXO 1



UNIVERSIDAD PRIVADA ANTEOR ORREGO

“UPAO”

ENTREVISTA DIRIGIDA A LAS AUTORIDADES DEL MUNICIPIO DE JIPIJAPA

Objetivo: Establecer un Modelo de Administración Tributaria para mejorar el recaudación de los contribuyentes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

1. Conoce las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos tributarios y no tributarios.
2. Las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos tributarios y no tributarios están actualizados?
3. Existe un cronograma de recaudación de ingresos en el Municipio del Cantón de Jipijapa?
4. ¿Cuál de las siguientes opciones considera Ud. la más importante para cumplir con sus obligaciones tributarias?
5. ¿Están claramente establecidos las fuentes de ingresos municipales?

6. ¿Las fuentes de ingresos municipales por recaudación de ingresos propios son suficientes para la ejecución de obras de servicio público?

7. ¿Cuál es su opinión respecto a la creación de un organismo público descentralizado con autonomía administrativa económica y financiera denominado Servicio de Administración Tributaria que tendría por finalidad organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.?

Gracias por su colaboración

ANEXO 2



UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONOR ORREGO

“UPAO”

ENCUESTA APLICADA A LOS CIUDADANOS DEL CANTON DE JIPIJAPA

Objetivo: Establecer un Modelo de Gestión Tributaria para mejorar la recaudación de ingresos de los contribuyentes para la Municipalidad de Jipijapa.

DATOS GENERALES:

Edad:

Sexo:

Ocupación:

PREGUNTAS:

1. ¿Conoces los tributos que como ciudadano este obligado a cumplir?
2. ¿Cómo ciudadano cumples con tus obligaciones tributarias?
3. ¿Conoces la normativa de recaudación de impuestos municipales?”
4. ¿Estás de acuerdo con la normativa que regula el pago de tributos municipales?
5. ¿Conoces el destino de los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por la municipalidad?
6. ¿Cuál es tu opinión respecto a la creación de un nuevo Servicio de Administración Tributaria para la Municipalidad de Jipijapa?

7. Consideras importante que los ingresos tributarios y no tributarios se destinen a la ejecución de obras públicas?

Gracias por su colaboración