

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA



TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA

1^{ER} E D I C I Ó N

Ing. Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, PhD

Ing. Luz Teresa Cañarte Quimís, PhD

Ing. Karina Lourdes Santistevan Villacreses, PhD

Econ. Ruth Yadira Sumba Bustamante, PhD



TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA

AUTORAS

Ing. Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, PhD

Doctora en Administración; Magister en Docencia Universitaria e Investigación Educativa; Diplomado en Autoevaluación y Acreditación Universitaria; Ingeniero Comercial

Docente Investigadora de la Universidad Estatal del Sur de Manabí

Ing. Luz Teresa Cañarte Quimís, PhD

Doctora en Administración; Magister en Docencia mención Gestión en Desarrollo del Currículo; Diplomado en Autoevaluación y Acreditación Universitaria; Ingeniero Comercial

Docente Investigadora de la Universidad Estatal del Sur de Manabí

Ing. Karina Lourdes Santistevan Villacreses, PhD

Doctora en Administración; Magister en Docencia mención Gestión en Desarrollo del Currículo; Diplomado en Autoevaluación y Acreditación Universitaria; Ingeniero Comercial

Docente Investigadora de la Universidad Estatal del Sur de Manabí

Econ. Ruth Yadira Sumba Bustamante, PhD

Doctora en Administración; Magister en Docencia Universitaria e Investigación Educativa; Diplomado en Autoevaluación y Acreditación Universitaria; Economista

Docente Investigadora de la Universidad Estatal del Sur de Manabí



TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA

REVISORES

Flores Torres Xavier Francisco

Master Universitario en Desarrollo Económico y Políticas Públicas de la
Universidad Autónoma de Madrid; Economista

**Docente de la Universidad de Guayaquil;
Facultad de Ciencias Administrativas**

xavier.florest@ug.edu.ec

Silva Ortega Verónica Patricia

Doctorando Pontificia Universidad Católica de Santa María de Buenos Aires en
Administración de Empresas; Magister en Gestión de Proyectos; Diploma Superior
en Pedagogía Universitaria; Ingeniero en Gestión Empresarial Internacional

**Docente de la Universidad de Guayaquil;
Facultad de Ciencias Administrativas**

veronica.silvaor@ug.edu.ec



DATOS DE CATALOGACIÓN

AUTORES: Ing. Mariana de Lourdes Cantos Figueroa, PhD
Ing. Luz Teresa Cañarte Quimís, PhD
Ing. Karina Lourdes Santistevan Villacreses, PhD
Econ. Ruth Yadira Sumba Bustamante, PhD

Título: Tributos Municipales: una visión para Jipijapa

Descriptor: Finanzas y comercio; Tributación; Política financiera; Administración pública.

Edición: 1^{era}

ISBN: 978-9942-787-99-6

Editorial: Mawil Publicaciones de Ecuador, 2019

Área: Educación Superior

Formato: 148 x 210 mm.

Páginas: 188

DOI: <https://doi.org/10.26820/978-9942-787-99-6>



Texto para Docentes y Estudiantes Universitarios

El proyecto didáctico *Tributos Municipales: una visión para Jipijapa*, es una obra colectiva creada por sus autores y publicada por *MAWIL*; publicación revisada por el equipo profesional y editorial siguiendo los lineamientos y estructuras establecidos por el departamento de publicaciones de *MAWIL* de New Jersey.

© Reservados todos los derechos. La reproducción parcial o total queda estrictamente prohibida, sin la autorización expresa de los autores, bajo sanciones establecidas en las leyes, por cualquier medio o procedimiento.

*Director General: MBA. Vanessa Pamela Qhispe Morocho Ing.

*Dirección Central MAWIL: Office 18 Center Avenue Caldwell; New Jersey # 07006

*Gerencia Editorial MAWIL-Ecuador: Aymara Galanton.

*Editor de Arte y Diseño: Lic. Eduardo Flores

ÍNDICE

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA



MAWIL

Publicaciones Impresas
y Digitales



Prólogo	31
Introducción	35
El Origen y Evolución de la Administración Tributaria	37

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	43
Que es la administración e importancia	46
Definición Etimológica.....	46
Definición de Administración	46
El Modelo de Gestión	47
Tipos de Gestión	48
Gestión Administrativa	48
Gestión administrativa pública.....	48
Elementos de la Gestión	49
Factores Básicos de la Gestión.	50
Nueva gestión pública	51
La nueva gestión pública tiene cuatro métodos:.....	51
Gobiernos Autónomos Descentralizados	52

CAPÍTULO II

SISTEMA TRIBUTARIO Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	53
Sistema tributario	55
Objetivos del sistema tributario.....	57
Características de un sistema tributario	57
Áreas que integran el sistema tributario	60
Sistema tributario Ecuatoriano	60
Principios tributarios en Ecuador	62
Administración tributaria	64
Definición	65
¿En qué consiste la administración tributaria?	67
Requerimientos de la administración tributaria	68
Organización de la administración tributaria	70
Clasificación de las funciones de la administración tributaria	70
Estructura organizativa de la administración tributaria	78



Cambio de paradigma en la administración tributaria 79

CAPÍTULO III

TRIBUTOS Y CULTURA TRIBUTARIA 83

Tributos: nociones fundamentales 85

Características de los tributos..... 88

Clases de tributos 89

Tributos vinculados y no vinculados 92

Impuesto..... 92

Clases de impuestos..... 94

El contribuyente..... 96

Razones para el pago de impuestos 97

Potestad tributaria 97

¿A quién corresponde establecer los impuestos?..... 99

Rol que cumple la administración tributaria..... 99

¿A quién corresponde velar por el pago del impuesto?..... 100

Evasión tributaria..... 101

Caracterización del fenómeno 101

Inexistencia de conciencia tributaria en la población..... 102

Complejidad y limitaciones de la legislación tributaria..... 102

Ineficiencia de la administración tributaria 102

Percepción ciudadana..... 103

Factores que inciden en el incumplimiento tributario 103

Factores que determinan el cumplimiento tributario..... 104

Cultura tributaria..... 105

Conceptos fundamentales 105

¿Qué es cultura tributaria? 107

Elementos claves de la cultura tributaria 109

Valores y cultura tributaria..... 111

CAPÍTULO IV

UNA EXPERIENCIA LOCAL 117

Jerarquización del estado ecuatoriano. 121

Tesorería 125



La constitución de la república del Ecuador.....	126
El código tributario	128
Ingresos.....	129
Tributo.....	131
Clases de Tributos.....	131
Clasificación del tributo según el COOTAD.	131
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	132
Servicios públicos	132
Ingresos públicos municipales.	134
Ingresos Ordinarios:.....	135
Los Ingresos Extraordinarios:.....	135
Autonomía pública municipal.....	135
La evasión del impuesto	137
Falta de Educación	139
Sistema tributario poco transparente	139
Infracciones Tributarias	139
Defraudación.....	139
Contravención	141
Faltas Reglamentarias.....	141
Sanciones.....	142
Multa.....	142
Clausura	142

CAPÍTULO V

PROPUESTA PARA JIPIJAPA	145
Elaboración del Modelo de Administración Tributaria	150
Modelo de Administración Tributaria para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.....	151
Principios fundamentales de la ciencia financiera.....	151
Diferenciación contra economías de escala.....	153
La descentralización desde una perspectiva de economía política.....	153

TRIBUTOS MUNICIPALES: UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA

Presentación.....	155
Fundamentación.....	156
Justificación.....	156
Ubicación Sectorial y Física	157
Objetivos	157
Marco legal.....	158
Estructura Operacional de Involucrados.	159
Plan Operativo del modelo de administración tributaria.....	163
Conclusiones.....	174
Recomendaciones	175
REFERENCIAS	177
GLOSARIO	183

ÍNDICE DE FIGURAS

TRIBUTOS MUNICIPALES

UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA





Figura 1. Estructura jurídica del Sistema Tributario en Ecuador	61
Figura 2. Gestión general de la administración tributaria	68
Figura 3. Funciones de la administración tributaria	70
Figura 4. Características de los modelos organizacionales de la administración tributaria.....	79
Figura 5. Tipo Impuesto de acuerdo a criterios económicos y administrativo	95
Figura 6. Factores del cumplimiento tributario	104
Figura 7. Valores de la cultura tributaria	111
Figura 8. Elementos que caracterizan los valores de la cultura tributaria	114

ÍNDICE DE GRÁFICOS

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA



M AWIL

Publicaciones Impresas
y Digitales



Gráfico 1. Inversión en obra pública vs ingresos propios a nivel municipal	121
Gráfico 2. Sector Público	122
Gráfico 3. Nivel operativo.....	123
Gráfico 4. Diagrama del Proceso de Cobro.....	169
Gráfico 5. Actividad de Cobro	172

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

TRIBUTOS MUNICIPALES

UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA





Ilustración 1. Estructura Operacional de Involucrados 159

ÍNDICE DE TABLAS

TRIBUTOS MUNICIPALES

UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA





Tabla 1. Característica deseables de un sistema tributario	57
Tabla 2. Características de los tributos	88
Tabla 3. Valores que integran la cultura tributaria	115

PRÓLOGO

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA



La administración tributaria cumple un papel básico en cualquier sociedad moderna como la principal agencia captadora de ingresos para respaldar los objetivos y prioridades previstos en los programas políticos de los gobiernos, en sus diferentes niveles administrativos. En tal sentido, la administración tributaria es un área integrante del sistema tributario que tiene a su cargo el rol de efectuar el control de gestión del sistema en su conjunto.

El sistema tributario es el responsable de generar la mayor parte de la recaudación necesaria para financiar los servicios prestados por el Estado. Dado el espectro y la naturaleza de las leyes que deben administrarse, los sistemas de liquidación y autoliquidación en los que basarse y el gran número de clientes administrados, los organismos de administración tributaria precisan de las facultades y la autonomía necesarias para el desempeño de su labor de forma eficiente y efectiva.

Resulta importante precisar que a lo largo del desarrollo de las teorías que abordan la naturaleza, concepto y fines de un sistema tributario, los doctrinarios de las ciencias económicas y financieras, así como del derecho tributario se han pronunciado respecto éste, notándose un elemento común, el cual está vinculado con la finalidad que persigue todo aparato estatal al diseñar y establecer uno: coadyuvar a que el Estado obtenga recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos macroeconómicos.

Este es un trabajo que acerca al conocimiento en el área de tributos, en él los autores persiguen como meta exponer los elementos importantes que ayuden a la comprensión consciente del papel que juega en la calidad de vida todo tributo, en especial el municipal por ser el más cercano al ciudadano.

Deriva este estudio en la propuesta de un modelo de Gestión Tributaria para el Cantón Jipijapa, resultado de un proceso investigativo con los ciudadanos y las autoridades municipales concluyendo que no solo es



necesaria la implementación de dicho modelo, sino que el mismo es vital para el funcionamiento correcto de la recaudación fiscal local.

Las autoras

INTRODUCCIÓN

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA





El Origen y Evolución de la Administración Tributaria

Los impuestos se conciben como instrumento para buscar un nuevo salario. Fueron actualizados por los Estados para respaldar el cumplimiento de las carencias públicas. En este sentido, se puede certificar que los iniciales recursos tributarios fueron aquellos que el Estado adquirió a través de la actividad de su dominio o por tradiciones que luego pasaron a convertirse en leyes, en la anticuada Roma.

El punto de partida de los tributos vuelve al tiempo crudo, cuando los hombres ofrecieron contribuciones a los seres divinos a cambio de algunas ventajas. Posteriormente, desde el avance humano griego, el término de progresividad en la instalación de los cargos por métodos para los cuales se atendieron los tributos equilibrados por los límites de la cuota de la población en general. La administración y caracterización fueron igualmente controladas.

De igual manera en América, culturas indígenas como la Inca, Azteca y Chibcha, costeaban los tributos de forma justa mediante un sistema de contribuciones bien constituido. En la época del Imperio Romano, el Emperador Constantino amplifica los impuestos a la totalidad de las ciudades agregadas.

En Europa, durante la Edad Media, los impuestos los pagaban los habitantes en mercancías a los señores feudales, esto era con vegetales o animales que criaban en las diminutas 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 indus-



trialización 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 (Novick & Villafañe, 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 (1997) 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 asociaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los hacedores de política tributaria en América.

Latina promovieron una fuerte reducción en las alícuotas 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 región.

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 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.

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.

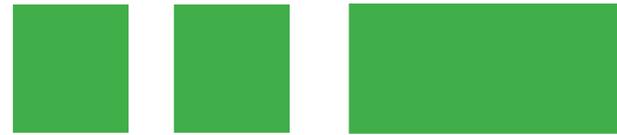
En algunos países de la región, el aumento de la carga tributaria se explica, además, por factores contingentes como I) el sostenido aumento del precio internacional de los commodities y minerales entre 2002 y 2009, que ha incrementado los ingresos fiscales (siendo una parte de ellos de carácter tributario, 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 Latina.

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, respetan un pacto fiscal con los ciudadanos (Bárcena, N., & Cidob, 2012), procuran al mismo tiempo aumentar la cantidad y calidad de los servicios sociales que brindan a la sociedad (Fjeldstad & Moore, 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”. (Hasseldine, 2010)

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN





1.1. 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.

1.2. 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.

Definición de Administración

En general, las definiciones son legítimas para una amplia gama de organizaciones (Privada, Pública, Mixta, etc.), y para cualquier tipo de asociación (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 gestión, el concepto de gestión hace referencia a la acción y la consecuencia de tramitar o de dirigir. Gestionar es formalizar trámites convenientes para el beneficio 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.

1.3. Tipos de Gestión

Gestión Administrativa

“Es la actividad y consecuencia de tramitar o dirigir, es vencer, es realizar procedimientos adecuados al cumplimiento de un negocio o una aspiración cualquiera”. (Sánchez, 2001)

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”. (Sánchez, 2001)

La Carta Magna indica que los establecimientos del Estado, sus oficinas, condiciones, trabajadores abiertos o mercenarios y personas que actúen bajo la supervisión de un experto estatal practicarán solo las fuerzas y recursos que les fueron asignados en la Constitución y la Ley, tendrán la obligación de facilitar actividades en la satisfacción de sus puntos y hacer exitosa la felicidad y el ejercicio de sus derechos percibidos en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

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.

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. (Díez, 1977)

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.

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 educa-



ción.

- 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.” (Núñez, 2010, pág. 22) citado por (Cantos & Márquez, 2014).

Los Procesos de Gestión. Es la participación responsable de los agentes educativos en la selección, desempeño, control y evaluación. (Cantos & Márquez, 2014)

La Organización Flexible. Son las formas de adaptarse o no adaptables a las mejoras del servicio educativo institucional. (Cantos & Márquez, 2014)

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. (Cantos & Márquez, 2014)

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. (Gobernando la Infraestructura del Conocimiento en un Mundo de Sistemas de Innovación, 2001) en (Cantos & Márquez, 2014)

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 organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño. (Losada, 1999) en (Cantos & Márquez, 2014)



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.

Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son entidades que tienen autonomía política, administrativa y financiera, los cuales se rigen bajo los elementos de apoyo, subsidiariedad, legitimidad interterritorial, combinación e intervención ciudadana.

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.

CAPÍTULO II

SISTEMA TRIBUTARIO Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



2.1. Sistema Tributario y Administración Tributaria

Sistema tributario

Para cumplir adecuadamente con sus funciones y promover la consecución de objetivos económicos y sociales (Tazi, 2008), el Estado necesita contar con un sistema tributario eficiente y eficaz que lo financie adecuadamente e idealmente, que cumpla con los principios básicos de equidad eficiencia y simplicidad.

El sistema tributario representa un instrumento de política económica que permite a la política fiscal la dotación de ingresos permanentes al Estado, y de esta manera pueda cumplir con sus funciones, fomentando la producción y generación de empleo, en el contexto económica también permite la inversión, el ahorro y la distribución de la riqueza.

Romero (2005), define al sistema tributario como un conjunto de elementos y componentes jurídicos, sociales, económicos, financieros y culturales, coordinados y relacionados para crear un tributo con el fin de obtener ingresos para el Estado.

Sistema tributario

Conjunto de instituciones, principios y relaciones de interdependencia de carácter jurídico y económico, que caracterizan con cierta permanencia la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del Sector Público de una país o conjunto de países, y están orientadas a la consecución de determinados fine u objetivos.

Al referirnos al sistema tributario, se está aludiendo a un conjunto coordinado de diversos tributos (impuestos, tasas, contribuciones), que se regulan a través de un ordenamiento legal tributario coherente, que debe responder al interés y necesidad que el Estado tiene a efectos de proveerse de los recursos que sean pertinentes para el cumplimiento de sus metas y objetivos, es decir, debe responder fundamentalmente



a la política económica vigente.

Puesto que un sistema tributario está formado y constituido por el conjunto de tributos vigentes en un país determinado y en una época establecida, explica por qué cada sistema tributario es distinto a otro, ya que cada uno de ellos está integrado y formado por los variados impuestos que cada país adopte según sea su producción, formas políticas, tradiciones y naturaleza geográfica de los mismos. Por tanto, está relacionado a la normativa constitucional, articulado, sistemático e íntimamente vinculado con la política económica, cuyo fin se enfoca en la minimización de costos en la recaudación y cumplimiento de la política fiscal.

El conocimiento de los sistemas fiscales y de los elementos que lo integran presenta gran interés para conocer la evolución de la realidad socioeconómica de cualquier país, por los efectos importantes que pueden generar las diferentes alternativas de gravamen y su concreción en propuestas de reforma fiscal, parcial o general. El sistema fiscal de un país o un ámbito determinado es siempre producto de la evolución histórica de este y presenta un significativo carácter dinámico a lo largo del tiempo. Por ello, tanto la explicación de los objetivos a alcanzar como el enunciado de los principios normativos que regulan dicho sistema habrán de estar referenciados a un ámbito temporal claramente definido.

De este modo, el elemento caracterizador de las entradas tributarias, es el afán de cubrir las necesidades públicas, pero como este no es un concepto constante, sino que variará de acuerdo a los momentos históricos y a los diferentes países, variará también el sistema tributario que los regirá.

Es así, que se aprecia, que desde un punto de vista teórico esos sistemas no son resultados caprichosos de actos arbitrarios, sino el resultado de las condiciones históricas que influyen en cada sociedad, por lo

que variarán según su tiempo y lugar dependiendo de las condiciones económicas, políticas y sociales existente en un pueblo.

Objetivos del sistema tributario

Un sistema tributario tiene como objetivo:

- Cumplimiento de los objetivos de la política fiscal promoviendo la estabilidad económica de un estado.
- Minimizar los costos del sistema, en el cual la administración fiscal ejecuta la captación de tributos y el control impositivo.
- Promover la cultura y educación tributaria.
- Fortalecer el control tributario para prevenir la evasión y elusión de los tributos.
- Diseñar y estructurar un régimen sancionatorio dentro de un margen legal de seguridad jurídica.

Además, el sistema tributario debe partir de un sistema integral que permita la construcción de una cultura tributaria en función de los principios y valores, éticos, financieros y culturales.

Características de un sistema tributario

La economía pública ha propuesto una serie de características deseables de un sistema tributario, entre ellas tenemos:

Tabla 1. Característica deseables de un sistema tributario

Característica	Descripción
Neutralidad / eficiencia	Los impuestos deben distorsionar el comportamiento lo menos posible.
Normas sobre costos bajos de administración y de cumplimiento	Costos de administración: Gastos en los que incurre la administración tributaria en la recaudación de impuesto.
	Costos de cumplimiento: Los que incurre el contribuyente para cumplir con la carga impositiva.



Flexibilidad	Los impuestos y los sistemas tributarios requieren de cierta flexibilidad en el sentido de que los impuestos deben ser fácilmente adaptables a los cambios si las circunstancias internas o externas requieren tales cambios.
Responsabilidad política (transparencia)	Debe ser claro desde el principio cual debe ser el objeto de los impuestos (lo que va a ser gravado), cuál debe ser el objeto de la tributación (quien va a pagar el impuesto) y quien va a recibir los ingresos. Esto requiere de un sistema tributario transparente.
Simplicidad	Una (estructura) tributaria debe ser fácil de entender por parte de los contribuyentes. Debe evitarse la introducción de complicaciones innecesarias. Las definiciones deben ser simples, claras y comprensibles.
Equidad	Equidad horizontal: implica que el sistema tributario no debe discriminar entre los contribuyentes que están en una situación similar.
	Equidad vertical: indica que los casos que no son similares no deben ser tratados de la misma manera
Principio de no discriminación	Este principio implica que no debe haber diferencias en los impuestos para los contribuyentes extranjeros o nacionales.
Estabilidad macroeconómica	Idealmente un sistema tributario debe desempeñar un papel en la estabilización de la economía en el caso de condiciones económicas adversas o boyantes.

Fuente: Alink & Kommer (2011)

Igualmente se basa en los siguientes principios:

- Se basa en principios legales.
- Procurara la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente.
- Procura la protección de la economía nacional y la elevación de la calidad de vida de la población.
- Sustenta un sistema eficiente para la recaudación de tributos.
- Coherencia: entre tributos establecidos y objetivos de política económica del Estado.

- Racionalidad: debe estructurarse en función a las necesidades vigentes y reales del Estado, no en función a la experiencia histórica de éste.
- Eficacia: a efectos que la estructura que se plantee coadyuve a que se provea al fisco de los recursos pertinentes para el cumplimiento de metas.

A efectos de adoptar un modelo de sistema tributario impositivo se requiere que se tome en cuenta por un lado, los fines u objetivos que requiere alcanzar o cubrir el Estado así como la base o fundamento sobre el cual se pretenda descansa el sistema tributario que se adopte.

Si bien el objetivo central y primario del sistema tributario es recaudar de manera no inflacionaria para financiar las actividades del sector público, se suelen buscar otros objetivos sociales y económicos tales como elevar la recaudación de manera equitativa, minimizar los costos de recaudación, promover el crecimiento económico, fomentar y facilitar un gobierno honesto y con capacidad de reacción, como también incentivar o desincentivar determinadas actividades, sectores, grupos y/o regiones.

Musgrave y Musgrave (1989), han identificado seis requerimientos para una buena estructura tributaria:

- La distribución de la carga impositiva debe ser equitativa. Todo el mundo debe pagar su justa participación.
- Los impuestos deben elegirse para reducir la interferencia con las decisiones económicas en los mercados que de otro modo son eficientes. Tales interferencias imponen una “carga excesiva” que debe reducirse.
- Al utilizar la política tributaria para lograr otros objetivos, como la concesión de incentivos a las inversiones, esto debe hacerse para reducir la interferencia con la equidad del sistema.
- La estructura tributaria debe facilitar el uso de la política tributa-



ria para objetivos de estabilización y crecimiento.

- El sistema tributario debe permitir una administración justa y no arbitraria y debe ser comprensible para el contribuyente; y.
- El costo de la administración y el cumplimiento debe ser tan bajo y compatible con otros objetivos.

Estos seis requerimientos no sólo guían el diseño del sistema tributario, también tienen sus repercusiones en las operaciones diarias de una administración tributaria y el tratamiento de los contribuyentes por parte de las autoridades tributarias.

Áreas que integran el sistema tributario

Todo sistema tributario cuenta con cuatro (4) áreas:

- Política Tributaria: expresión ordenada y armónica de los objetivos y metas del Estado, en cuanto a la transferencia de recursos, desde el sector privado hacia el sector público a través de la contribución coercitiva.
- Derecho Tributario: conjunto sistemático de normas legales por las cuales el Estado implementa los cursos de acción para la obtención de los objetivos y metas fijadas por la política.
- Administración Tributaria: conjunto de decisiones tendientes a aplicar el Derecho Tributario y a obtener las metas concretas fijadas por el mismo.
- Sistema Económico: conjunto de las variables económicas dentro de límites determinados y sus interrelaciones.

Sistema tributario Ecuatoriano

La política, así como la política fiscal se encuentran estrechamente ligadas, por cuanto ambas definen la estructura jurídica-económica de un Estado. Para determinar la estructura jurídica de dicho Estado, es necesaria la aplicación de Principios Constitucionales, definidas como

generales aplicadas al derecho que derivan de la soberanía del pueblo y que permiten la determinación de una estructura jurídica dentro del marco normativo.

Por consiguiente, el régimen tributario forma parte de esa estructura jurídica que permite un desarrollo colectivo, económico y jurídico de la sociedad; por lo que, resulta importante determinar principios constitucionales dentro del sistema tributario, mismos que tienen la finalidad de redistribuir la riqueza.

En el Ecuador el sistema tributario se encuentra regido y regulado por normas jurídicas partiendo de su jerarquía:

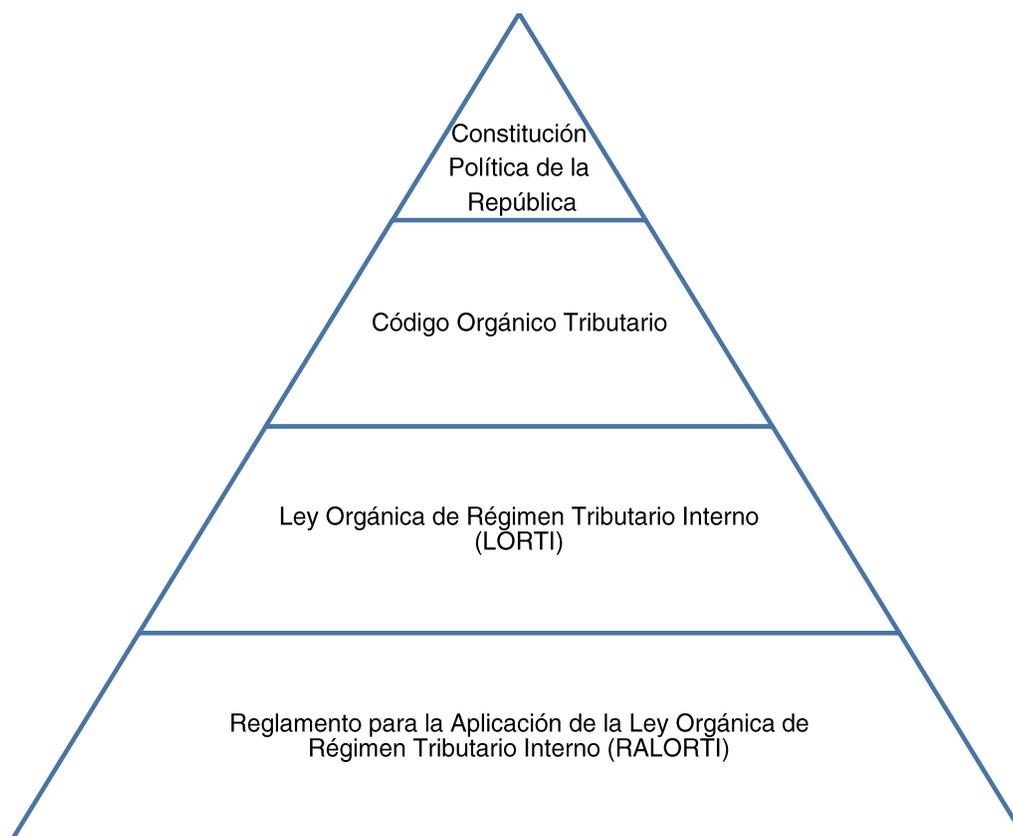


Figura 1. Estructura jurídica del Sistema Tributario en Ecuador

Fuente: Constitución Política de Ecuador (2008)



Art 285: La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

Art 300: El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudadora.

Código Orgánico Tributario (Código Orgánico Tributario, 2013), siendo una normativa jerárquicamente inferior a la constitución, contempla los principios sobre los cuales se regirá la tributación en Ecuador:

Art 5: El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

Tal y como se observa, los principios tributarios que siguen las normas jurídicas que regula el sistema tributario en el Ecuador se basan en los principios o cánones enunciados por Adam Smith en 1776 y que sirvieron para definir los principios característicos en un sistema tributario.

Principios tributarios en Ecuador

Los principios tributarios son los elementos mínimos con los que deben de cumplir las contribuciones. La existencia de principios tributarios es básica en todo Estado de Derecho.

- Principio de generalidad: Los alcances de las políticas tributarias se configurarán cuando los presupuestos establecidos en la norma jurídica se ajustan a un hecho donde la persona tendrá

que cumplir con su deber de contribuir con el Estado sin importar otra condición. (Jara, Durán, & Fernández , 2014). No se trata de que todos deban pagar tributos, según la generalidad, sino que nadie debe ser eximido por privilegios personales, de clase, linaje o casta. En otras palabras, el gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del tributo, debe quedar sujeta a él (Villegas, 2001).

- Principio de progresividad: Se encuentra ligado íntimamente a la capacidad contributiva de los contribuyentes. La determinación de los impuestos debería estar siempre basada en la capacidad contributiva de las personas. En este sentido, la fijación de tarifas o tasas impositivas no necesariamente tiene que ser la misma para todos, puesto que la fundamentación serán las variables de ingresos económicos y de rentabilidad.
- Principios de eficiencia, simplicidad administrativa y suficiencia recaudatoria: Esto será posible con la eficiencia y simplicidad administrativa de la administración tributaria al momento de diseñar los medios de recaudación y los criterios para gravar determinados hechos económicos en los que se desenvuelve la ciudadanía en general. Lo que busca este principio es facilitar el trámite declaración/pago del impuesto adeudado, por lo que las instituciones burocráticas deben brindar las facilidades para que lleguen a realizarse.
- Irretroactividad como principio tributario La seguridad jurídica de la no aplicación de reformas legales, en este caso de modificaciones impositivas, a hechos ocurridos con anterioridad a las mismas.
- Principio de la equidad: La equidad es transversal con los otros principios, especialmente aquellos relacionados con la capacidad contributiva, la solidaridad e igualdad. El tratamiento igualitario en materia de gasto público y la asignación de estos recursos a través de los presupuestos generales, podrían considerarse formas prácticas de aplicación de la equidad tributaria



en la sociedad. Se distingue en dos dimensiones diferentes: la equidad horizontal y la equidad vertical.

- Principio de legalidad: Todo el conjunto de relaciones tributarias están sometidos en forma estricta en imprimible al principio de legalidad.

Administración tributaria

El Estado requiere, para el logro de sus fines y objetivos trazados, recaudar una porción de la riqueza generada por sus administrados a través de un ente administrativo (administración tributaria) que goce de determinadas facultades y prerrogativas (deberes/poderes) que le permitan determinar la obligación tributaria y recaudar el crédito así determinado. A su vez, los administrados coadyuvan al logro del bien común mediante la entrega al Estado de una porción de los recursos que disponen, requiriendo el respeto irrestricto de su capacidad contributiva.

En este contexto, la administración tributaria es una tarea gubernamental clave que consiste en la implementación de leyes tributarias, incluyendo la gestión de las operaciones de los sistemas tributarios. La meta general de la administración tributaria es lograr un cumplimiento pleno con todos los impuestos por parte de todos los contribuyentes, lo cual requiere que todos los contribuyentes reporten todas sus actividades relacionadas y paguen los impuestos en forma correcta, completa y oportuna.

Sin embargo, la administración tributaria se desenvuelve en un mundo que se caracteriza por su marcado dinamismo en términos de progreso tecnológico, expansión y globalización de las relaciones económicas internacionales. De esos fenómenos que caracterizan al medio en que le toca actuar a la administración tributaria, se derivan retos que es necesario vencer para estar actualizada y aún para mantener los niveles de eficiencia y eficacia.

Definición

La administración tributaria consiste en la gestión en general, incluyendo el desarrollo de la visión de la administración, planificación estratégica estableciendo las metas estratégicas y operativas, gestión de riesgos, gestión operativa y gestión de desempeño, y la gestión de una cantidad de procesos mediante los cuales operan los sistemas tributarios en forma eficiente y efectiva. Tiene que ver con la estructura técnico-administrativa y como ésta se instrumentaliza con la planificación, organización, dirección y control capaz de cumplir con los elementos básicos de racionalidad, transparencia y administrabilidad.

El propósito principal de la administración tributaria está dado en maximizar el nivel de cumplimiento de las obligaciones, esto es, que el contribuyente espontáneamente ponga en su conocimiento la existencia de sus obligaciones y las cumpla.

Asimismo, también tiende a mejorar la aplicación normativa que ostente una ley fiscal de diseño inadecuado, ya que de la mayor o menor eficiencia de su gestión puede generarse información que retroalimente a la política y al derecho tributario, para que produzcan las modificaciones o eliminaciones que superen los eventuales efectos distorsivos.

Administración tributaria

Administra los impuestos

Implementan y hacen cumplir las leyes impositivas y reciben sus mandatos por ley.

Su relación con los contribuyentes debe basarse en un sistema de derechos y obligaciones.

La administración tributaria, como órgano del estado encargada de ejecutar la política fiscal, es la responsable de conseguir el ingreso a las cuentas del tesoro de los recursos potenciales que han sido planteados como hipótesis de trabajo en el diseño de las normas imposi-



tivas. En este contexto, el rol que cumple la administración tributaria consiste en velar por el correcto cumplimiento tributario de los contribuyentes y, en general, de la sociedad en su conjunto. En esta tarea, le corresponde a la administración desarrollar una serie de funciones que están orientados a facilitar el correcto cumplimiento, diseñando mecanismos de control adecuados y estableciendo estrategias de combate al incumplimiento tributario (Martel, 2002, pág. 14).

Para lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, constituye una premisa de primer orden, que los contribuyentes perciban los beneficios sociales que de una u otra forma se recibe por todos los ciudadanos en general y estén conscientes de la imparcialidad y justicia del sistema aplicado. Además de contar con una imagen propia y capacidad de relacionarse a través de funcionarios que actúen con transparencia, justicia, confiabilidad, eficiencia y sobre todo apegado a las leyes y demás disposiciones vigente.

Pulse y Kamenov (2013), mencionan lo siguiente:

La administración tributaria es la división del gobierno encargada de la recaudación de impuestos. En la medida en que los impuestos son definidos por la(s) ley(es), la administración tributaria tiene la tarea de aplicar las disposiciones de la(s) ley(es). A través de su interacción con el público contribuyente, el comportamiento y el desempeño de la administración tributaria contribuyen de manera significativa a la percepción pública del gobierno en general. Una administración tributaria moderna eficaz garantiza ingresos suficientes y oportunos, lo que permite al gobierno proporcionar bienes y servicios, y reduce al mínimo los obstáculos a las empresas privadas y al crecimiento económico (p.43).

Una administración tributaria, aun cuando no necesariamente es responsable del desarrollo de las políticas fiscales aprobadas en los parlamentos, si lo es, en cuanto al diseño e implementación de normas, procedimientos y su general aplicación para garantizar actuaciones

que favorezcan su principal objetivo la recaudación oportuna de ingresos.



La administración tributaria

Juega un significativo papel y evidencian la capacidad de los gobierno para administrar con efectividad los recursos financieros recaudados y su ejecutividad en pos de cumplir los programas aprobados por los políticos en correspondencia con el plan económico y social.



Otro concepto de administración tributaria la define Rodríguez (2008) como:



Administración tributaria

Organización encuadrada dentro del sector público, cuya misión es recaudar impuestos y otros ingresos públicos necesarios para el sostenimiento de las cargas públicas, mediante la aplicación de las leyes fiscales. En los últimos años asistimos a una corriente que trata de atribuirle determinados rasgos de autonomía, en materia de gestión de personal y presupuestaria, fundamentalmente.



¿En qué consiste la administración tributaria?

Consiste en la gestión en general, mediante los cuales opera el sistema tributario en forma eficiente y efectiva. Se puede afirmar que la administración tributaria, es la parte de la administración pública que se encarga de la planeación, recaudación y control de los ingresos públicos por concepto de contribuciones, del cuidado de la aplicación de las leyes tributarias y de vigilar su cumplimiento, en suma, de ejercer la competencia tributaria del Estado, de conformidad con la legislación que rige a esta materia.

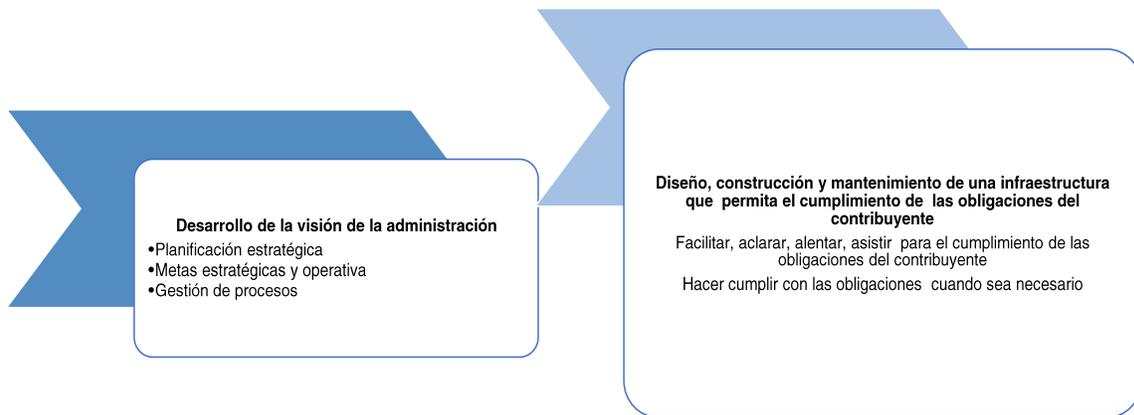


Figura 2. Gestión general de la administración tributaria

La visión básica de una administración tributaria moderna es la de una administración capaz de inducir el cumplimiento voluntario masivo de los contribuyentes dentro de un ambiente de respeto a los derechos y garantías de estos, de modo que cada uno pague lo que le corresponde de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En el caso de Ecuador, la administración tributaria es el órgano del Estado que tiene como finalidad la aplicación, percepción y fiscalización de los impuestos, a través de una serie de normas que regulan las relaciones entre el fisco y el contribuyente.

Requerimientos de la administración tributaria

De acuerdo con Alink & Kommer (2011), la administración tributaria efectiva requiere:

- Marco legal: Es el que debe suministrar un equilibrio apropiado de los derechos y obligaciones del contribuyente y un conjunto adecuado de poderes administrativos de la administración tributaria.
- Ambiente de integridad y buen gobierno: Consiste en un conjun-

to de valores fundamentales con respecto a la conducta requerida del personal, con disposiciones adecuadas para asegurar la integridad de los sistemas, procesos y procedimientos y las prácticas y comportamiento del personal.

- **Transparencia:** Se refiere a la misión, visión, metas y planes estratégicos y operativos, y rendición de cuentas en el uso de recursos, actividades y resultados tanto en términos de productos como de resultados.
- **Estructuras y gestión eficientes y efectivas:** Se refiere a la estructura organizativa, cantidad y tipo de niveles administrativos apropiados que aseguren un ámbito efectivo de control y una buena mezcla de mecanismos de coordinación relacionada con funciones y procesos, tipo de impuestos y tipo de contribuyentes.
- **Estrategia de trato al contribuyente:** Se basa en técnicas de gestión de riesgo de cumplimiento dirigidas a la creación de un ambiente de cumplimiento voluntario, entendimiento del comportamiento de cumplimiento de los contribuyentes y al desarrollo de estrategias de tratamiento para abordar en forma efectiva el comportamiento de los contribuyentes mediante el suministro de un servicio focalizado, y actividades efectivas para asegurar el cumplimiento.
- **Procesos y procedimientos eficientes:** Se relaciona a la racionalización de los costos operativos y los costos de cumplimiento de los contribuyentes.
- **Políticas y prácticas modernas de administración de recursos humanos:** Referidos a las condiciones laborales apropiadas, que promuevan altos niveles de integridad entre el personal y un comportamiento libre de corrupción, y que brinde incentivos para un alto desempeño y desarrolle las habilidades profesionales del personal. Las decisiones sobre reclutamiento, promociones y sanciones del personal deben basarse en razones profesionales con una mínima interferencia política.



Organización de la administración tributaria

Los elementos que determinan la organización de una administración tributaria son sus funciones y su estructura.

- Funciones: Corresponde a la forma en que opera sus actividades para cumplir con su tarea principal, que es el de recaudar las contribuciones a que el Estado tiene derecho.
- Estructura: Manera en que se distribuyen y vinculan las diversas unidades administrativas encargadas de ejecutar esas funciones.

Clasificación de las funciones de la administración tributaria

Las funciones de la administración tributaria se clasifican en principales y auxiliares:

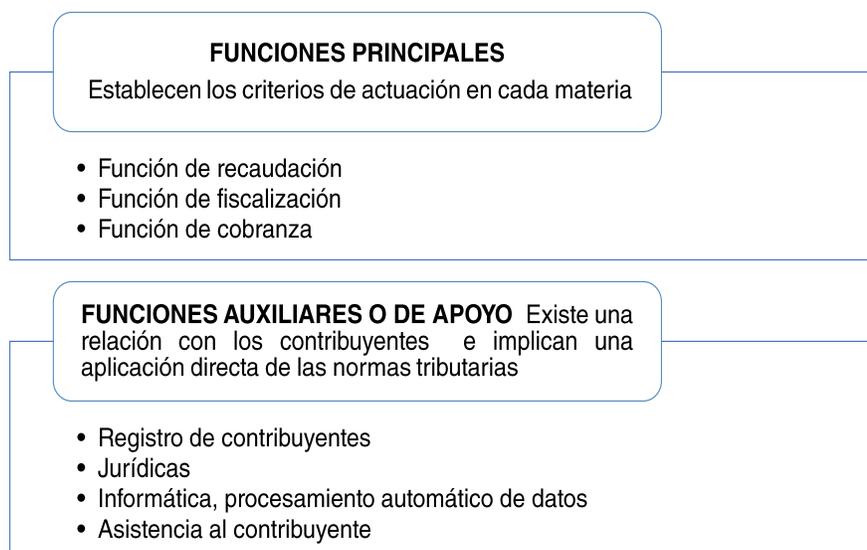


Figura 3. Funciones de la administración tributaria

Funciones principales de la administración tributaria

Función de recaudación

La función de recaudación es considerada una función primaria de toda administración tributaria debido a su vínculo directo e indisoluble con su misión y con la razón de su existencia como administración, así como a su profunda y clave interrelación con el resto de sus funciones esenciales. Para Pita (1996), la función de recaudación... comprenderían todo tipo de actividades que se vinculan al cumplimiento espontáneo por los contribuyentes, responsables y terceros, tales como la recepción de pagos y declaraciones, y la expedición de normas sobre deberes formales, etc.; como, así también, aquellas otras actividades de control, liquidación de tributos y requerimientos de pagos de carácter masivas y al requerimiento del cumplimiento de obligaciones formales (p.211).

En este sentido, la función de recaudación es el punto de partida para el proceso administrativo que podría conllevar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, responsables y terceros. Una acción efectiva de la administración en esta etapa puede ahorrar el desenvolvimiento o la continuidad del proceso de cobro en sus etapas posteriores, mucho más complejas y onerosas para la administración y para los contribuyentes.



Función de recaudación

Tiene por objeto percibir pago de la deuda tributaria, así como elaboración de los formularios de declaraciones y vigilar el cumplimiento de obligaciones, recepción del pago, la concentración de los recursos, los medios de apremio, la información del ingreso, la notificación de créditos, la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución y el registro contable respectivo



Resumiendo, la función de recaudación comprendería todo tipo de actividades que se vinculan particularmente al cumplimiento espontáneo,



tales como la asistencia e información al contribuyente, la inscripción en el registro de contribuyentes, la recepción de declaraciones y pagos, la actualización de la cuenta corriente tributaria, como así también ciertos procesamientos masivos para el control de la presentación de las declaraciones y pago de los impuestos y expedición de los requerimientos procedentes en caso de incumplimiento, validación de las declaraciones presentadas, rectificación de errores aritméticos.

Es una función calificada habitualmente como pasiva ya que la función de la administración tributaria, en este caso, consiste en recibir del contribuyente el monto del tributo que voluntariamente éste desea abonar. Por ello, que su mayor preocupación esté afincada en conseguir y organizar un sistema lo suficientemente ágil, fácil y expedito para la percepción de los tributos.

Función de fiscalización

Esta función podría vincularse a las diversas actividades de control del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes referidas a la inscripción, declaración, pago, facturación y registro, etc., sin embargo en esta función adquieren una especial relevancia las labores de combate al fraude y la evasión tributaria a través de la identificación de conductas dolosas de incumplimiento de las obligaciones tributarias y del levantamiento de los elementos necesarios para determinar los tributos evadidos y sancionar a los responsables.

Esta función tiene un rol preponderante para la eficacia de la administración, siendo un instrumento fundamental en el combate a la evasión para resguardar una equitativa aplicación del sistema tributario, un adecuado nivel de ingresos fiscales, así como para promover el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias. Está orientado al logro de una mayor eficacia de la gestión de la administración tributaria como un todo. Esto significa aproximar los resultados alcanzados en la ejecución del sistema tributario a los resultados óptimos, es decir, a

los que corresponderían a aquella situación ideal en la que todos los contribuyentes cumplieren correcta y espontáneamente con sus obligaciones tributarias.



Función de Fiscalización

Se centra en revisar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, no sólo el cumplimiento, sino el grado de cumplimiento del contribuyente, el cual generalmente se realiza mediante la revisión de su contabilidad, la expedición de comprobantes fiscales y, además, el cumplimiento de las obligaciones como la presentación de avisos y declaraciones, comprobando en su caso, el pago correcto de las contribuciones.



La fiscalización se podría caracterizar como el conjunto de acciones de control del cumplimiento de las obligaciones emergentes de las normas tributarias, que establecen deberes para los contribuyentes y terceros. En otras palabras, se trataría de acciones tendientes a detectar el incumplimiento de esas obligaciones y al aporte de los elementos que permitan determinar los tributos omitidos y aplicar las sanciones correspondientes a los responsables.

Para contribuir efectivamente a la promoción del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, las estrategias de las administraciones más avanzadas se basan en: por un lado, que se implementen todo tipo de medidas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento, pero, al mismo tiempo, que el incumplimiento de sus obligaciones tributarias sea considerado por esos mismos contribuyentes como un riesgo, ante la existencia de una alta probabilidad de ser auditados y sancionados. A diferencia de una percepción de impunidad, la percepción de ese riesgo constituirá un fuerte incentivo para el cumplimiento espontáneo y oportuno de las obligaciones tributarias.

En la actualidad, cabe entender que el objetivo general en el que debe encuadrarse la función de fiscalización, cualquiera sea el contenido que se le asigne a esa función, restringido o amplio, está orientado al logro de una mayor eficacia de la gestión de la administración tributaria



como un todo. Esto significa aproximar los resultados alcanzados en la ejecución del sistema tributario a los resultados óptimos, es decir, a los que corresponderían a aquella situación ideal en la que todos los contribuyentes cumplieren correcta y espontáneamente con sus obligaciones tributarias.

El ejercicio correcto, según Alink & Kommer (2011), de la función de fiscalización está condicionado a que se alcancen, entre otros, algunos atributos claves en esa función, como lo son:

- La profesionalidad de los funcionarios, en términos de altos niveles de capacidad técnica, sentido ético y de servicio, que proyecte hacia la sociedad la imagen de una administración tributaria justa, eficiente y eficaz.
- La transparencia y certeza de las normas y procedimientos que deben ser observados, que les permita conocer y prever a los ciudadanos lo que les cabe esperar de esas actuaciones y, al mismo tiempo, que le otorguen a la administración facultades suficientes para actuar y acceder a informaciones de interés fiscal.
- La implantación y aprovechamiento de sistemas de información y de moderna tecnología, que posibilite la aplicación de criterios objetivos en la programación y ejecución del proceso de fiscalización y que, al mismo tiempo, permitan monitorear paso a paso la marcha de ese proceso.

Función de cobranza

Existen diferentes métodos y fases de recuperación de adeudos fiscales en las diferentes administraciones tributarias de todo el mundo, sin embargo pueden englobarse en dos fases:

1. La cobranza persuasiva, amigable o previa a la coerción: La cobranza previa a la fase coercitiva, engloba todo tipo de accio-

nes que se realizan para la consecución del pago de una deuda fiscal antes de llegar a la fase ejecutiva. En general es el método más económico y sencillo para cualquier administración tributaria, y va ligado íntimamente a la eficiencia del cobro coactivo, esto es, mientras más contundente y efectivo sea el cobro a través de la ejecución, el contribuyente preferirá llegar a un arreglo previo antes de la ejecución de sus activos. En otras palabras, privilegiar la gestión de cobro administrativa, haciendo hincapié en esta etapa y dejando la judicial sólo para los casos en los que haya sido imposible el cobro administrativo se denomina “cobro persuasivo”.



Cobranza persuasiva o amigable

Etapa en que la administración tributaria, de manera amigable acude con el contribuyente deudor para la liquidación de sus adeudos fiscales. El momento en que esta actividad se realiza, puede ser durante el periodo voluntario de pago, durante el proceso de alguna controversia o incluso en vigilancia de obligaciones previa al requerimiento, por lo cual, el periodo voluntario de pago, no debe confundirse con la técnica persuasiva.



Lo anterior en base a que este lapso, es el plazo con que cuenta el contribuyente deudor, ya notificado formalmente para liquidar, convenir o impugnar sus adeudos y habitualmente genera diversos accesorios como recargos, actualizaciones o multas, que difieren de acuerdo a la legislación de cada país. Acto seguido, el paso inmediato, es el cobro coactivo.

2. La cobranza coactiva: Cuando un contribuyente está obligado al pago, independientemente que esté o no de acuerdo, y si a pesar de haber invitado al deudor a pago éste no lo realizase; el crédito debe ser cobrado de manera ejecutiva a menos que se impugne mediante controversias legales ante los Órganos competentes y a la vez garantice el interés fiscal. Fernández (2007), lo expresa como:



Cobranza coactiva

Aquella fase en que, finalizado el periodo de ingreso voluntario, no se ha producido el ingreso por parte del obligado, debiendo la Administración proceder a ejercitar su facultad de autotutela mediante el uso del procedimiento de ejecución forzosa, que en el caso de obligaciones pecuniarias, es el procedimiento de apremio...El procedimiento de apremio puede definirse como el cauce formal a través del cual se procede a la ejecución forzosa de las deudas tributarias y demás débitos de derecho público.



Por lo cual, la manera más efectiva de recuperación de adeudos fiscales, agotado el medio para recuperarlo a través de medios amigables, es requerir de manera coactiva el pago de los mismos, utilizando las atribuciones que confiere la legislación a la administración tributaria.

Funciones auxiliares o de apoyo de la administración tributaria

Estas funciones constituyen la base para el desarrollo de las labores principales de la administración tributarias.

Registro de contribuyentes

Tiene como objetivo proporcionar los medios para que la administración tributaria pueda identificar, clasificar y obtener información respecto de las personas físicas y morales que tienen la obligación de presentar declaraciones o efectuar pagos periódicos al fisco. La gestión de los registros de contribuyentes puede dividirse en tres funciones básicas: creación, actualización y eliminación.

Jurídica

Constituye uno de los soportes legales de la administración tributaria, principalmente en cuanto asegurar la correcta aplicación de la normativa tributaria tanto por parte de la administración como por el contribuyente. Esta labor que se manifiesta en la emisión de normatividad interna, genera uniformidad en los criterios de aplicación y, por ende, en

las acciones del fisco. Además, induce a la Administración Tributaria en su conjunto a actuar con pleno apego al marco jurídico que le rige, lo que redundará, en última instancia, en una motivación al cumplimiento.

Asistencia al contribuyente

Vinculado a la necesidad de asegurar el cumplimiento voluntario, oportuno y correcto de las obligaciones fiscales, la administración tributaria, debe disponer de los instrumentos necesarios para no sólo divulgar las normas jurídicas, sino asesorar de manera eficiente al contribuyente. Los contribuyentes preferirían no tener contacto con la administración tributaria, pero si fuese necesario el contacto, que esperan los contribuyentes:

- Accesibilidad: en cualquier momento y en cualquier forma;
- Calidad: información correcta y clara aplicable a su situación;
- Servicio inmediato: contacto rápido y respuestas rápidas;
- Posibilidad de utilizar su canal preferido;
- Opciones de autoservicio, como información basada en la web;
- Opciones de seguridad por teléfono; y
- Soluciones rentables.

Por ello, la administración tributaria diseña estrategias que van desde la publicación y difusión de disposiciones fiscales, hasta proporcionar asistencia gratuita y adecuada a los contribuyentes, utilizando en lo posible un lenguaje llano y alejado de tecnicismos, así como la elaboración de formularios de declaraciones y avisos, difundir los medios de defensa, publicar las resoluciones generales y establecer programas de prevención y resolución de problemas, entre otras. Abarca también, campañas específicas sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales, seguimiento de trámites y quejas, enlace con grupos de contribuyentes, etc.



Estructura organizativa de la administración tributaria

La administración tributaria puede dar distintas forma a su estructura, entendiendo que la estructura organizacional involucra dos requisitos fundamentales: la división del trabajo en diferentes tareas y el logro coordinado entre estas tareas. Mintzberg (1983), menciona cinco mecanismos de coordinación que pudieran explicar la manera en que las organizaciones coordinan su trabajo:

- Ajuste mutuo: alcanza la coordinación de trabajo por el simple proceso de comunicación formal.
- Supervisión directa: alcanza la coordinación teniendo una persona que tome responsabilidad por el trabajo de otros, emitiendo instrucciones a ellos y monitoreando sus acciones.
- Proceso de trabajo: estandarizados cuando los contenidos del trabajo se especifican o se programan.
- Resultados: se estandarizan cuando, por ejemplo las dimensiones del producto o el desempeño son especificados.

Tomando en consideración estos mecanismos la administración tributaria puede adoptar una estructura básica por impuesto o funcional, segmentada o mixta. En la figura 4 se esquematizada de los modelos de organización adoptados por las administraciones tributarias.

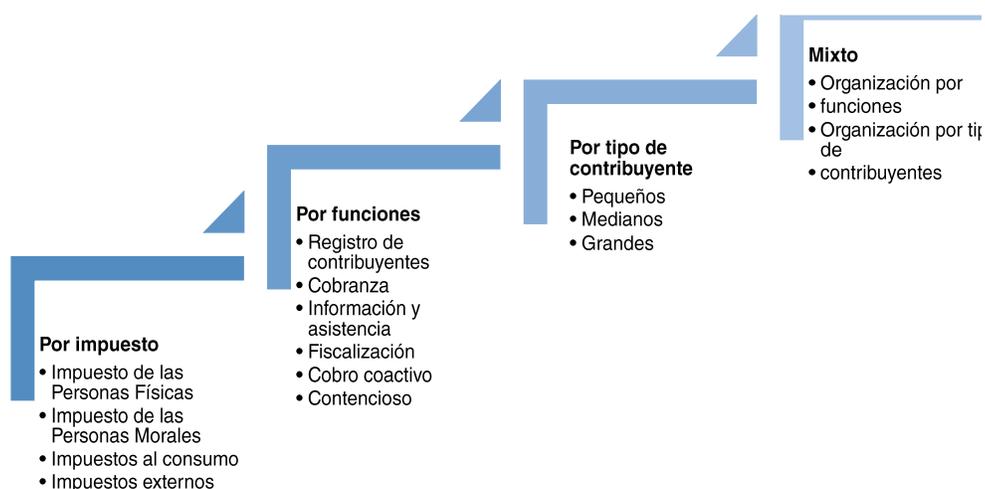


Figura 4. Características de los modelos organizacionales de la administración tributaria

No obstante las diversas formas de organización que asumen las administraciones tributarias, se aprecian líneas de convergencia tendientes a establecer criterios que orientan la actuación de las mismas en un marco de modernidad. Estos criterios o líneas convergentes son los siguientes:

- Generalización de las estrategias de cumplimiento.
- Utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
- Nueva visión de la Administración Tributaria prestadora de servicios al ciudadano contribuyente.
- Creciente autonomía de las administraciones tributarias para realizar sus funciones.

Cambio de paradigma en la administración tributaria

Las administraciones tributarias no han estado ausentes de las corrientes de la Nueva Gestión Pública (NGP), que promueve valores como



la orientación y la atención al cliente. Ello, a su vez favorece las prácticas de democracia directa, el logro de un aparato estatal más abierto y la búsqueda de mayor eficiencia. En ese contexto, el dilema de las organizaciones públicas, en este caso de la administración tributaria será adaptarse a dichos cambios sin perder legitimidad (Aberbach & Christensen , 2007; Devas, Delay, & Hubbard, 2001).

En virtud del cambio en los valores sociales y políticos del contexto internacional, se impulsa la corriente (NGP), mediante organizaciones más humanas y democráticas. Las propuestas humano-relacionistas y de gestión participativa se conceptualizan en las organizaciones públicas y privadas, se analizan las limitaciones en la estructura organizativa para que individuos “sanos” concilien algunos temas relevantes, como su autorrealización, con los objetivos impuestos por la organización. Se desprende de esto la necesidad de un trabajo estratégico por parte de los administradores para tratar de conciliar objetivos y visiones distintas, y en ocasiones contrapuestos. Para ello, se propone rediseñar aspectos claves en la estructura, diseñando estrategias de descentralización y delegación de funciones, así como la incorporación de métodos para medir el desempeño laboral, en función de los objetivos y metas establecidos previamente por ellos mismos.

La NGP tiene como objetivo fundamental configurar de manera más económica y efectiva el cumplimiento de las tareas públicas. La calidad de las prestaciones debe mejorarse y la prestación debe orientarse, de manera más pronunciada, hacia las necesidades de los ciudadanos que son considerados como clientes.

Una de las innovaciones más relevantes para la administración tributaria ha sido la atención prestada al cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas. Ello implicó, para las administraciones, el hecho de abandonar el viejo modelo de contribuyente sospechoso para favorecer el cumplimiento voluntario a través de la mejora continua en el servicio al contribuyente. Una segunda innovación la constituye el

hecho de que el nuevo modelo de administración tributaria se basa en el uso intensivo de las tecnologías de información (Estévez, Esper, Riverti, & Velasco, 2008).

Igualmente, se establece una relación entre el ciudadano y la administración tributaria, entendiendo que la administración tributaria no es el encargado de definir la política impositiva, ni de decidir sobre el destino de dichos impuestos, sí constituye la cara visible del Estado al momento de la recaudación, por lo que el vínculo entre administración tributaria y contribuyente excede lo meramente transaccional, para convertirse en una relación infinitamente más compleja donde incluso hasta podrían llegar a jugar factores como los emocionales. Frente a esa perspectiva, toma valor la percepción ciudadana de que la administración tributaria realiza todo lo que está a su alcance para favorecer el cumplimiento tributario; desde medidas como capacitación de los street-level bureaucrats (funcionarios de ventanilla), la informatización, el avance tecnológico, la calidad normativa, la practicidad y las prácticas orientadas a la satisfacción del ciudadano. Entonces, a mayor confianza y satisfacción en el trato con la administración tributaria, debería poder esperarse un aumento del cumplimiento impositivo (Esper, 2008).

CAPÍTULO III

TRIBUTOS Y CULTURA TRIBUTARIA





3.1. Tributos y cultura tributaria

Una de las actividades fundamentales del estado moderno es, sin duda, aquella relacionada con la tributación. Puede afirmarse, de modo categórico, que sin el soporte que la actividad tributaria da al estado aquel no existiría. El tributo es una institución social de primer orden. De allí la importancia que su estudio tiene para la sociedad; y particularmente la manera como el estado hace eficaz su recaudación.

En el primer apartado de este capítulo, se hace un esbozo de las nociones fundamentales relacionadas con los tributos, para luego, en el segundo apartado, enfocar el análisis en la consideración de la cultura tributaria.

Tributos: nociones fundamentales

Tributación. El término tributación hace referencia al acto legítimo de tributar o pagar impuestos. Consiste en la recaudación de los fondos que el estado exige a sus contribuyentes para la financiación del gasto público. La tributación constituye una función esencial del estado, ya que la misma permite obtener los recursos necesarios que hacen posible satisfacer las necesidades públicas. La tributación se refiere entonces al pago de los impuestos exigidos por el estado y que este último realizan en base a la exigencia del cumplimiento de las normas establecidas en la ley y apelando a los valores y cultura tributaria del contribuyente.

Relación jurídica tributaria. Se entiende por relación jurídica tributaria el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades que se originan por la aplicación de los tributos entre el estado y los obligados tributarios (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2015)

Obligación tributaria. Se define la obligación tributaria como el vínculo



establecido por la ley entre el acreedor tributario, entiéndase por tal, el estado, y el deudor tributario, es decir, las personas físicas o jurídicas que se obligan al pago de los tributos. Constituye un vínculo de carácter personal que surge entre el estado y los sujetos pasivos en cuanto ocurre el presupuesto de hecho previsto en la ley. Tiene por objeto el cumplimiento de la prestación tributaria y es exigible coactivamente.

En este contexto, se entiende que los elementos que constituyen las partes de la obligación tributaria son:

- El sujeto activo o acreedor tributario, es decir, el ente público titular de la potestad administrativa para la exigencia del tributo, y a favor del cual debe realizarse la prestación del tributo.
- El sujeto pasivo de la obligación tributaria o deudor tributario, es la persona, natural o jurídica, obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea en calidad de contribuyente directo o sustituto, o como tercero responsable.

Hecho generador. El hecho generador es el presupuesto, de naturaleza jurídica o económica, establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación.

Concepto de tributo. ¿Qué es tributo? Tributo es la carga económica que el estado impone a las personas naturales o jurídicas, llamadas contribuyentes, para sufragar el gasto público y coadyuvar, de esta manera, con el sostenimiento de los bienes y servicios que garantiza el estado a sus ciudadanos.



Tributo

Se caracteriza por ser un ingreso público ordinario que tiene su origen en un pago obligatorio que es establecido por la autoridad pública, léase estado. En este sentido, la noción de tributo se asocia con la obligación ciudadana de contribuir con los gastos del estado, es decir, con el gasto público.



En este orden de ideas y según lo argumentado por Villegas (2001), tributos “son las prestaciones en dinero que el estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley para cubrir los gastos que le demanda en cumplimiento de sus fines (p 102).

Se entiende entonces que la finalidad principal del tributo es la financiación del gasto público, en cualquiera de las instancias en las que se organiza el estado o poder público, esto es, gobierno central, regiones y municipios. De esta manera, el tributo aporta y contribuye, de manera significativa, con el sostenimiento de los gastos del estado. La autoridad fiscal, también puede dar al tributo otros fines, como por ejemplo, coadyuvar en el logro de los objetivos de las políticas públicas en el ámbito económico. Puede, por ejemplo, crear incentivos fiscales para estimular el desarrollo de una actividad económica particular (agricultura) o, por el contrario, desanimar la demanda y consumo, a través del alza de los mismos, de algún producto que se considere dañino para la salud pública (tabaco, bebidas alcohólicas).

Para resaltar los elementos conceptuales de mayor relevancia que integran la definición de tributo, y con apoyo de lo sostenido por el Modelo de Código Tributario del CIAT (2015), exponemos las siguientes consideraciones:

Los tributos son:

- Prestaciones pecuniarias, lo que significa que, por lo general, se realizan en dinero;
- Que el estado exige en el ejercicio de su potestad tributaria, es decir, de su poder de imperio;
- Como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, al que ésta vincula el deber de contribuir, es decir, en virtud de la ley. Lo que supone que la prestación debe ser establecida por la ley;



- En razón de la capacidad contributiva, es decir, de la capacidad económica que el contribuyente manifiesta;
- Con el objeto de satisfacer necesidades públicas. Con la prestación se busca la cobertura del gasto público.

Características de los tributos

Las características principales que distinguen a los tributos son las siguientes:

Tabla 2. Características de los tributos

Característica	Descripción
Carácter coactivo o exigible en virtud del poder de imperio del estado	El elemento esencial del tributo es su carácter coactivo que el estado ejerce en virtud de su poder de imperio. Lo que significa que el tributo es impuesto por el estado, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, de manera unilateral y obligatoria. El estado no requiere de la voluntad del contribuyente para exigir su estricto cumplimiento. La autoridad tributaria puede forzar legalmente su pago.
Carácter pecuniario	Una característica de la economía moderna es su carácter monetario. Lo que significa que, de modo general, que toda prestación tributaria debe realizarse en términos monetarios. En consecuencia, el tributo debe pagarse en dinero (prestaciones en dinero). Solo de manera excepcional puede permitirse su pago en especie o a través de la prestación de servicios. Siempre de conformidad con lo establecido en la ley tributaria.
Carácter legal	No hay tributo sin la existencia previa de una ley específica que lo cree y establezca su carácter legal. Ello significa un límite formal a su carácter coactivo. De esta manera los tributos están sometidos a la legalidad y al imperio de la ley.

Carácter contributivo y fiscal	El tributo se establece para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de los fines del estado, en este sentido, los tributos tienen un objetivo fiscal. Esto significa que el tributo representa un ingreso de derecho público que crea el estado, en ejercicio de la potestad que le confiere la ley, con la finalidad de financiar el gasto público, y por ende, contribuir con la atención a las necesidades de la sociedad.
--------------------------------	--

Fuente: Elaboración del autor

Clases de tributos

De conformidad con la clasificación usualmente dada por el derecho positivo, y según lo afirmado por Villegas (2001), los tributos se dividen en tres grupos distintos, a saber: impuestos, tasas, y contribuciones especiales.

- **Impuestos.** Son tributos cuya obligación tiene como hecho generador una situación totalmente ajena e independiente a cualquier actividad estatal que se relacione, de manera directa o particular, con el contribuyente. Dicho de otro modo, los impuestos son tributos cuyo hecho imponible no se corresponde con algún servicio prestado o actividad realizada por el estado particularmente relacionada con el contribuyente. Constituyen prestaciones, generalmente en forma de dinero (o en algún caso en especies) que el estado exige al ciudadano contribuyente, en virtud de su poder coercitivo y de acuerdo a lo establecido en la ley. En resumen, el impuesto es un tipo particular de tributo cuya obligación no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del ente recaudador, es decir, del estado.
- **Tasa.** Es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador, por lo general, la prestación de un servicio público que se individualiza en el contribuyente. En este contexto, Villegas (2001) define tasa como “un tributo cuyo hecho generador está



integrado con una actividad del estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente” (p. 125). Una definición más amplia y a nuestro juicio precisa, la obtenemos de Valdivieso (2013), cuando expresa:

La tasa es un tributo exigible con ocasión de un servicio público, divisible, estatal, y efectivamente prestado directa o indirectamente por el Estado; siendo necesario que exista una razonable equivalencia entre el costo total de este servicio y el monto total de la tasa, y debiendo destinarse el producto de este tributo, en primer lugar, a la financiación de dicho servicio, admitiendo que de haber un superávit razonable y proporcionado este debe ir primeramente al mantenimiento y mejora del mismo servicio, y posteriormente a cumplir los fines del Estado tanto fiscales como extrafiscales (p. 17).

En resumen: la “tasa” es un tipo de tributo cuyo hecho imponible se corresponde con la prestación de un servicio público, la utilización de un espacio público o actividades que implican una contraprestación por servicios prestados. Para la aplicación de este tipo de tributo, es decir de la tasa fiscal, el estado debe generar una actividad, usualmente un servicio público individualizado, que se halla directamente relacionada con el contribuyente, como por ejemplo, los arbitrios municipales, los derechos y las licencias.

- Contribución especial. Sostiene Villegas (2001), que “las contribuciones especiales son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del estado” (p. 139). En este sentido, las contribuciones especiales son tributos que se caracterizan por la existencia de un beneficio que puede originarse en la realización de una obra o prestación de un servicio público.



Al respecto, encontramos en el Modelo de Código Tributario del CIAT (2015), la definición siguiente:

Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios especiales derivados de la realización de obras públicas, prestaciones sociales y demás actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.

En síntesis, se debe resaltar que en las contribuciones especiales el hecho imponible deriva de la obtención de un beneficio por parte del obligado tributario, que puede ser una persona o grupo social. Surge como consecuencia de la realización una obra o servicio público. Por lo general, este tipo de tributo se genera para la realización de obras públicas o actividades del gobierno que buscan favorecer a un determinado grupo de contribuyentes, quienes finalmente corresponden el pago de la contribución.

Por lo general, y de conformidad con la normativa tributaria que rige para cada país, las tasas y contribuciones especiales son tributos que se rigen por las leyes y normas de los gobiernos regionales y locales, como gobernaciones y municipios. Por el contrario, los impuestos se administran desde las instancias de la administración central del gobierno.

Finalmente y con el propósito de resumir lo discutido en este apartado del libro, recurrimos a lo dicho por Villegas (2001):

En el impuesto, la prestación exigida al obligado es independiente de toda actividad estatal relativa a él, mientras que en la tasa existe una especial actividad del Estado materializada en la prestación de un servicio individualizado en el obligado. Por su parte, en la contribución especial existe también una actividad estatal que es generadora de un especial beneficio para el llamado a contribuir (p. 104).



Tributos vinculados y no vinculados

Existe otra forma de clasificación de los tributos, más cercana al ámbito de las definiciones jurídicas tributarias latinoamericanas. De acuerdo a este argumento, los tributos se dividen en: tributos no vinculados, y tributos vinculados o vinculantes.

- Tributos no Vinculados (impuestos). En esta clase de tributo no existe conexión del obligado con el desarrollo de alguna actividad divisible, singular o particular del estado que lo beneficie. El ejemplo clásico de este tipo de tributo lo es el impuesto sobre la percepción de una renta al que el contribuyente está obligado, y que solo está condicionado por la capacidad del contribuyente. No existe contraprestación directa o particularizada del estado con el contribuyente. El hecho generador, en el caso del tributo no vinculado, no tiene vínculo alguno con la actuación del estado a favor particular del contribuyente. Bajo este criterio de clasificación, el impuesto constituiría un tributo no vinculado.
- Tributos Vinculados (tasas y contribuciones especiales). En los tributos vinculados debe considerarse la actividad o gasto que realiza el estado que se particulariza y produce efectos beneficiosos en el contribuyente. La obligación del contribuyente depende de que ocurra el hecho generador, que se refiere a la actuación del estado en favor del obligado. Conforme a este criterio, los tributos vinculados están constituidos por la tasa y las contribuciones especiales. Son ejemplos de estos tributos a aquellos que se establecen para velar por servicios de la salud pública, los aplicados a la actividad del registro automotor, lo de la entidad estatal que construye o conserva las obras públicas.

Impuesto

De acuerdo con el Modelo de Código Tributario del CIAT (2015), el impuesto es “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador y

como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del misma” (P. 36). El impuesto constituye una clase específica de tributo que se rige, en todo el ámbito de su aplicación, por el derecho público. Puede decirse, sin lugar a equivoco, que el impuesto es el tributo típico por excelencia. En virtud de lo antes dicho, y con apego a la conceptualización que realiza Villegas (2001), podemos definir al impuesto como “el tributo exigido por el estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo estos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado (p. 107).

Es oportuno dejar claro los siguientes aspectos. En primer lugar: la expresión: el estado exige el tributo a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, significa que el hecho generador de la obligación de tributar guarda relación con la persona (o los bienes que posee el obligado), al igual que con la capacidad económica que este último tiene de contribuir al sostenimiento de los gastos del estado. El segundo aspecto se refiere a que el hecho generador es independiente y totalmente ajeno a cualquier actividad particular que el estado realice a favor del obligado. El impuesto se adeuda cuando acontece lo previsto en la norma tributaria en relación a la situación del contribuyente.

Como ya se mencionó en la sección anterior, este tipo de tributo no implica la contraprestación directa de algún tipo de servicio por parte del estado. Otro aspecto importante que hay que resaltar es que la aplicación del impuesto supone siempre una relación tributaria entre el estado, al que se considera sujeto activo de la relación tributaria y el ciudadano contribuyente que asume el rol de sujeto o parte pasiva en dicha relación, es decir, en la relación tributaria. Se debe dejar absolutamente claro que la relación tributaria no se refiere a un contrato bilateral entre las partes (el estado y los contribuyentes). El impuesto es una obligación unilateral impuesta coactivamente por el estado en



virtud de su poder de imperio. Solo se justifica jurídicamente por estar sujeto a este poder. El impuesto es, visto desde la perspectiva jurídica, una institución de derecho público (Villegas 2001).

Clases de impuestos

En realidad existen varias maneras de clasificar los impuestos. En atención al criterio de su permanencia o transitoriedad en el tiempo se pueden clasificar como:

- Impuestos ordinarios. Son aquellos que tienen vigencia permanente. No tienen límite de tiempo en su duración. Por lo general se aplican para satisfacer necesidades habituales de la población.
- Impuestos extra ordinarios o de emergencia. Son transitorios en el tiempo, tienen un lapso determinado de duración. Su aplicación se limita a situaciones pasajeras que acontecen en la colectividad.

De acuerdo a criterios de orden económico y administrativos, los impuestos pueden dividirse en dos grupos: Impuestos directos e indirectos.

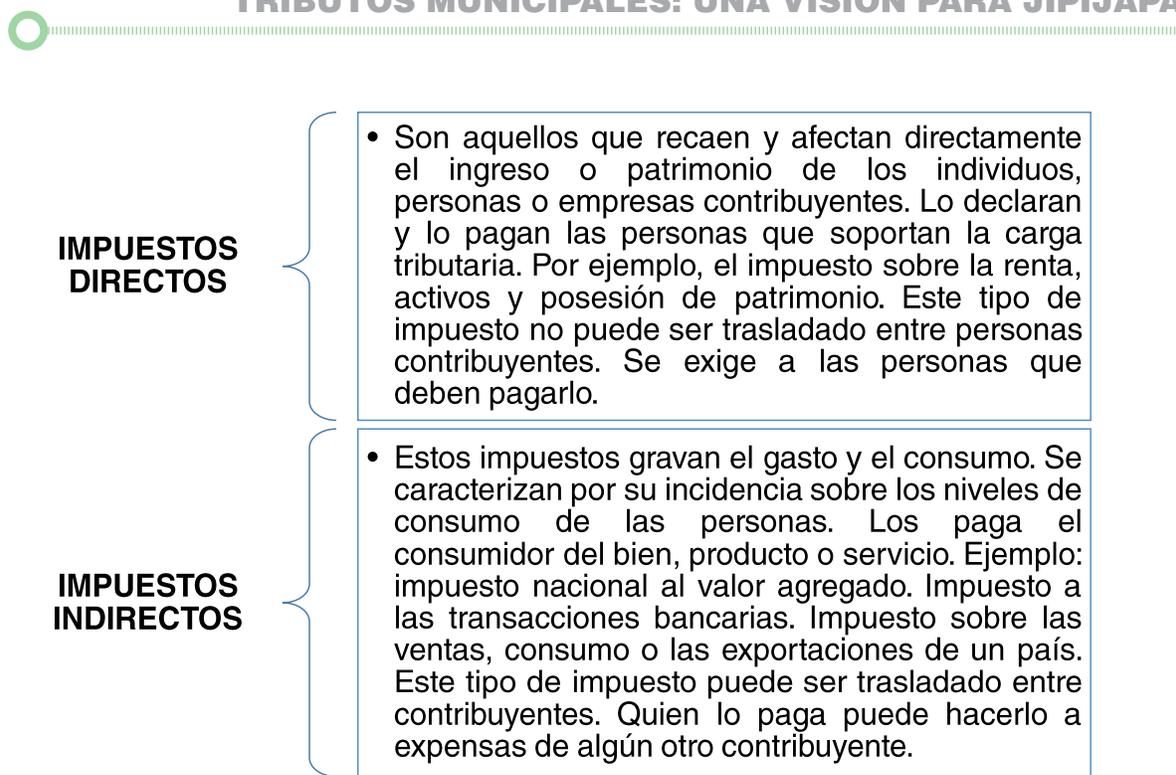


Figura 5. Tipo Impuesto de acuerdo a criterios económicos y administrativo

De igual forma, se señala que de acuerdo a la finalidad los impuestos se dividen en:

- **Fiscales:** Son aquellos que tienen por propósito definido la obtención o recaudación de ingresos para cumplir con los fines del estado. Entre ellos, la satisfacción de las necesidades públicas.
- **Extra fiscales:** De otra manera, los impuestos pueden perseguir fines distintos a la obtención de ingresos, como es el caso, por ejemplo del impuesto aduaneros protectores. La finalidad de este tipo de tributo no es la de obtener ingresos, sino más bien, la de incentivar o desanimar ciertas actividades económicas privadas. De este modo, los tributos (medidas tributarias) pueden ser utilizados para fines de política económica ajenos a la recaudación de ingresos, como herramienta de intervención activa del estado en materia económica. Siempre persiguiendo



el bienestar común de la sociedad.

En resumen: los impuestos pueden ser vistos desde tres perspectivas distintas:

como una forma de ingreso fiscal, es decir, como herramienta de las finanzas públicas, b) como norma jurídica fundamental del estado de derecho, a través del poder tributario o derecho que faculta al estado para crear, establecer y administrar los tributos, y c) como una herramienta de la política fiscal del estado o forma de intervenir en la economía.

El contribuyente

El contribuyente constituye sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, es decir, la parte obligada a cumplir la obligación tributaria. En el contribuyente se verifica el hecho generador de la obligación tributaria. A él corresponde soportar la carga del impuesto, ya que es el titular de la capacidad económica que da lugar a la generación del propio impuesto. Dicho de otra manera, el contribuyente es aquel a quien corresponde el pago del impuesto, puede ser una persona natural o persona jurídica, es decir, un individuo o también una empresa o institución con personalidad jurídica. Los contribuyentes son aquellos sujetos pasivos respecto a los cuales se verifica el hecho imponible. Esta condición puede recaer en: a) personas naturales, prescindiendo de su capacidad según lo previsto en el derecho privado, b) personas jurídicas y entes colectivos a los cuales se les atribuyen calidad de sujetos de derecho, y c) en aquellas entidades colectivas que constituyan una unidad económica, dispongan de patrimonio y tengan autonomía funcional, (Valero, Ramírez, & Moreno, 2009).

Por último, según los autores, los contribuyentes están obligados al cumplimiento del pago de los tributos, así como, a cumplir con todos los deberes formales dispuestos en las normas y leyes que regulan la



materia tributaria de un determinado país

Razones para el pago de impuestos

En el marco del estado constituido de derecho, el pago de tributos es establecido por una autoridad legítimamente competente para ello. Todo impuesto constituye una obligación legal para el contribuyente. También representa un compromiso social que asumen las personas y empresas que comparten un territorio común, que habitan en un país determinado que demandan servicios públicos que solo el estado puede proveer, como por ejemplo, los servicios sanitarios y de la seguridad de la nación. En tal sentido, el estado debe contar con los recursos públicos necesarios para cumplir con dicha tarea.

El pago de los impuestos constituye el costo que el contribuyente debe asumir, según su capacidad, para disfrutar de los beneficios de convivir en una sociedad desarrollada.

Los impuestos son la carga obligatoria que las personas y empresas contribuyentes deben pagar para dotar al estado de los recursos necesarios que le permita cumplir con la prestación de los servicios públicos que la ciudadanía requiere para vivir en sociedad. Servicios tales como educación, salud, justicia, construcción de obras públicas, pagos de sueldos y salarios de los servidores públicos, pago de la deuda pública, la seguridad y la defensa de la nación serían de imposible prestación por parte del estado si este último no contara con los recursos adecuados que provienen de la recaudación de los impuestos. Los impuestos constituyen la única fuente generadora de recursos financieros no reembolsables del estado.

Potestad tributaria

Caracterización. La potestad tributaria o poder tributario es la facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago será



exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria especial (Villegas, 2001). El elemento clave de la definición radica en el poder coactivo que tiene el estado de exigir a los contribuyentes que entreguen parte de sus rentas o patrimonio, para coadyuvar de este modo, en el sostenimiento de sus gastos y el cumplimiento de sus fines. La potestad tributaria significa supremacía y sujeción. La existencia de un ente (el estado) que se coloca en un nivel jerárquico superior frente a una masa de individuos (los contribuyentes) ubicados en un plano inferior.

No obstante, la ley pone límites al ejercicio de la potestad tributaria. En el estado moderno de derecho, la potestad tributaria solo podrá ejercerse mediante la ley, a través de las normas legales que crean los tributos. De este modo no puede haber tributo sin ley previa que lo establezca.

Dada la importancia de la discusión de este punto, exponemos a continuación lo razonado por Villegas (2001) al respecto:

La potestad tributaria es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención. Pero ella no es todavía un derecho de crédito contra un deudor determinado ni un derecho a exigir prestaciones formales. Por el contrario, no existen deberes concretos correlativos a la potestad tributaria, abstractamente considerada, sino un status de sujeción por parte de quienes están bajo su ámbito espacial. Tal status significa sometimiento de tales personas a las normas tributarias del Estado, pero ello no entraña un deber tributario sino simplemente un estado de sujeción (p. 219).

Se concluye entonces que del ejercicio de la potestad tributaria se deriva una relación política de dominio, estado individuo, y no un contrato entre partes que se exigen mutua contraprestación. De esta manera, se puede entender la lógica resistencia ciudadana al pago de impuestos

y la necesidad de fomentar la cultura tributaria, junto con el desarrollo de la ciudadanía responsable.

¿A quién corresponde establecer los impuestos?

En las sociedades democráticas regidas por el principio de la separación de los poderes, corresponde exclusivamente al congreso de la república u órgano legislativo del estado decretar la creación de los impuestos, tanto ordinarios como extraordinarios conforme a las necesidades del estado y a los principios de equidad y justicia tributaria.

Rol que cumple la administración tributaria

La administración tributaria es el órgano administrativo del estado a quien corresponde ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, el control y la fiscalización de los tributos internos, incluyendo los que gravan el comercio internacional, es decir, el sistema aduanero del país. Solo quedan excluidos los tributos que por ley administran y recaudan las municipalidades. Lo que conlleva la responsabilidad de la administración de la recaudación de los impuestos, aun cuando esto no implica el cobro directo de los impuestos al contribuyente, función que puede ser delegada, por ejemplo, en el sistema bancario u otro tipo de empresa especializada en este tipo de actividad. La administración tributaria cumple también funciones de asesoría en materia de política fiscal y legislación tributaria.

El ámbito de competencia de la administración tributaria se circunscribe a velar por el correcto cumplimiento de las leyes tributarias y al ordenamiento jurídico (leyes orgánicas y específicas de cada impuesto, así como sus respectivos reglamentos) que rigen la materia en el país y actuara siempre con apego a las normas pertinentes. No es competencia de la administración tributaria, decidir sobre los destinos y aplicaciones de los recursos provenientes de la recaudación tributaria.



Ello corresponde a otras instancias del poder público, como el congreso, el ministerio de finanzas, el ejecutivo nacional, entre otros órganos competentes del estado para tal fin.

¿A quién corresponde velar por el pago del impuesto?

Una de las obligaciones principales de la administración tributaria es la velar por el cumplimiento oportuno del pago de los impuestos. Esta facultad está claramente contemplada en las leyes y reglamentos. Según la ley (por lo general lo establece el código tributario del país) la obligación tributaria pertenece al derecho público y es exigible coactivamente. Es decir, el estado ejerce su poder soberano sobre el ciudadano que se obliga a cumplir con lo dispuesto por la ley. En este sentido, toda acción u omisión que implique o suponga violación de normas tributarias constituye una infracción que sancionara la administración tributaria, en tanto no constituya delito o faltas sancionadas por la legislación penal, en cuyo caso corresponderá la actuación a los tribunales de justicia.

Entre las facultades que confiere la ley a la administración tributaria y que ésta se obliga a cumplir están las siguientes:



Promover la cultura del cumplimiento tributario responsable

Fiscalizar el cumplimiento de sus metas

Facilitar a los contribuyentes los medios adecuados para que éstos puedan cumplir con sus obligaciones tributarias (sistema de recaudación eficiente)

Ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes lo adeudado con el fisco nacional

Sancionar a los sujetos pasivos tributarios de acuerdo a lo establecido en la ley y sus reglamentos

Denunciar los delitos que se cometan contra el régimen tributario y aduanero de país.

Evasión tributaria

Caracterización del fenómeno

Sin ninguna duda, la evasión tributaria constituye un fenómeno social complejo. Ninguna sociedad parece estar protegida de la práctica de la fiscalidad fraudulenta que en ciertas circunstancias ejercen sus ciudadanos. En este contexto, se define la evasión tributaria como la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte de las personas, naturales o jurídicas, es decir, los contribuyentes. Esta forma de comportamiento, por lo general, acarrea grandes pérdidas en los ingresos fiscales del estado.

Es común clasificar la evasión tributaria como evasión y elusión. Ocurre evasión tributaria cuando se violan las normas jurídicas establecidas al respecto. La evasión tributaria implica una infracción de la ley. La elusión se produce cuando el contribuyente elude el cumplimiento de su obligación por medios lícitos. La elusión ocurre sin violación de la ley.

Las causas que originan la evasión tributaria son de origen diverso y obedecen tanto a factores estructurales como a motivaciones indi-



viduales. Sin embargo existen elementos comunes que configuran la subjetividad fiscal del ciudadano. Entre las causas de mayor relevancia de la evasión tributaria, siguiendo a Cosulich (1993) se pueden citar las siguientes:

Inexistencia de conciencia tributaria en la población

En general a nadie le resulta agradable cumplir con las obligaciones tributarias, es decir, pagar los impuestos. En realidad son pocos los ciudadanos que pagan consiente y responsablemente sus tributos. Esta situación se relaciona, en primer lugar, con el egoísmo y afán de lucro presente en el individuo. Luego esta situación se asocia con la percepción negativa que el contribuyente tiene del gobierno y el uso que este último hace de los impuestos. La corrupción administrativa y el uso ineficiente de los recursos públicos desaniman, en gran medida, al contribuyente en el cumplimiento de su deber tributario.

Complejidad y limitaciones de la legislación tributaria

En este apartado se incluyen conceptos como el de la ambigüedad de la ley y la ausencia de reglamentos claramente definidos. Asimismo la existencia de exoneraciones muy amplias o de procedimientos muy detallados y confusos que, lejos de facilitar el cumplimiento de la obligación fiscal, comprometen todo el proceso de manera hartu burocrática. El sistema de normas que rige en esta situación, pareciera premiar al contribuyente incumplidor causando perjuicio al cumplidor; hecho que afecta la conciencia tributaria del ciudadano contribuyente.

Ineficiencia de la administración tributaria

Existe una relación directa entre la evasión fiscal y el nivel de eficiencia de la administración tributaria. El ordenamiento jurídico da la facultad, a los órganos de la administración tributaria, de velar por el cumplimiento oportuno, eficiente y eficaz del pago de los impuestos. En un



país donde el estado no disponga de los mecanismos idóneos, tanto persuasivos como coercitivos, para hacer cumplir las obligaciones fiscales de sus ciudadanos, siempre habrá la posibilidad de que el contribuyente decida optar por asumir el riesgo de la evasión tributaria, aun en el caso de que las sanciones que prevé la norma sean altas.

Percepción ciudadana

Finalmente, se puede afirmar que si el ciudadano tiene la percepción que la administración tributaria es ineficiente y falla en la recaudación de los impuestos, tiene dudas sobre la equidad del sistema tributario y no siente que sus impuestos se traducen en la prestación de mejores servicios públicos, sin duda encontrara en esta situación un motivo o causa obvia para eludir el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. De igual manera, la evasión se hará mayor aun si la percepción ciudadana del riesgo de ser sancionado es baja, y la falta de castigo es un hecho evidente y constatable por la ciudadanía en general.

Factores que inciden en el incumplimiento tributario

Hay diversos factores que explican el incumplimiento entre los contribuyentes de la obligación tributaria. Ente los más importantes esta, sin duda, la falta de cultura tributaria, es decir, la ausencia de una práctica habitual, consciente y responsable del cumplimiento voluntario con la obligación del pago del impuesto. Otros factores que se deben mencionar están relacionados con la ineficiente administración tributaria. Ello tiene que ver con la insuficiencia de la información tributaria y la escasa formación, que por lo general, tiene el contribuyente sobre la materia.

Un factor importante se refiere a la percepción que el contribuyente se forma sobre la gestión pública: deficiencia de los servicios, corrupción administrativa, derroche de recursos públicos, ineficiencia en los gastos, inequidad tributaria, la impunidad frente a los comportamientos



infractores de las normas tributarias, son todos elementos que ejercen un impacto notable en el deterioro de la moral del contribuyente. Lo que conlleva al incumplimiento del deber tributario.

Factores que determinan el cumplimiento tributario

En realidad, se pueden identificar dos grandes grupos de factores que tienen incidencia directa sobre la determinación del cumplimiento tributario. El primero de ellos está referido a la viabilidad de la tributación.

El segundo se corresponde con la disposición de tributar.

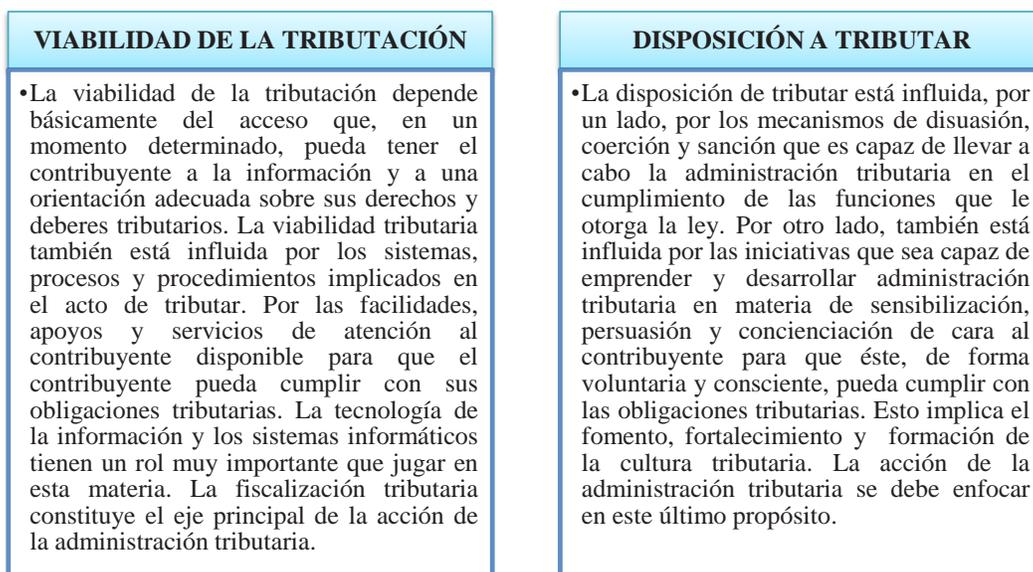


Figura 6. Factores del cumplimiento tributario

Finalmente, la administración tributaria está facultada por la ley para acometer ambas funciones, es decir, la viabilidad de la tributación y la disposición a tributar.

En este contexto, es importante tener claridad en el hecho siguiente: La cultura tributaria pone énfasis en la importancia de tributar y en la finalidad social de la tributación dentro del marco general de la cultura ciudadana y el ejercicio de los valores de la convivencia ciudadana. La

formación de la cultura tributaria busca mejorar los niveles de la recaudación tributaria y se enfoca para ello en el cumplimiento voluntario de la obligación fiscal. Del mismo modo, orienta sus acciones a la construcción de una ciudadanía socialmente responsable.

En este sentido, la cultura tributaria implica un abordaje formativo de la tributación, lo que conlleva a un tratamiento preventivo del incumplimiento tributario. Por otro lado, la fiscalización tributaria supone un abordaje coercitivo de la tributación y por ende, un tratamiento correctivo del incumplimiento tributario. En el marco de lo antes dicho se debe afirmar, entonces, que el fin último de la gestión de la cultura tributaria es convertir, en la conciencia ciudadana, el carácter impositivo del impuesto en un compromiso social auto asumido, que se ejerce bajo el convencimiento de que la tributación traerá beneficios para el conjunto de la sociedad.

3.2. Cultura tributaria

Conceptos fundamentales

¿Qué es cultura? En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2001), encontramos que el término cultura hace referencia al conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grados de desarrollo artísticos, científico, industrial, en una época, grupo social. Se puede entender, de este modo, que la cultura se refiere a una complejidad de elementos que guardan relación con la vida social y el quehacer humano, es decir, con aquello que las personas y los grupos sociales hacen con sus vidas.

Para Spradley & McCurdy citado por (Herrero, 2002), la cultura se refiere al conocimiento adquirido que las personas utilizan para interpretar su experiencia y generar comportamientos. De igual manera, Medel citado por (Herrero, 2002), sostiene que la cultura es el conjunto de significados y comportamientos compartidos, desarrollados a través del



tiempo por diferentes grupos de personas como consecuencia de sus experiencias comunes, sus interacciones sociales y sus intercambios con el mundo natural. Se puede afirmar entonces, en términos generales, que al hablar de cultura nos estamos refiriendo a aquel conjunto de conocimientos y saberes, actitudes y creencias, valores y modos de valorar que se ponen de manifiesto en los comportamientos de un individuo, de un determinado grupo social o en el conjunto de la vida social en una época determinada. Lo dicho hasta este punto, es resumido de una manera muy clara por la definición que hace la UNESCO (2001) sobre la cultura:

En su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (...) la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. (p.5)

A través del quehacer cultural y sus diversas realizaciones, el hombre se expresa en el contexto de la sociedad y toma conciencia de su rol significativo en la historia. Se reconoce asimismo como sujeto transformador y cuestiona incesantemente sus propios logros y realizaciones, para continuar incansablemente la obra de su propia creación.

Sin duda, la cultura modela nuestra forma de pensamiento e imaginación y se refleja en nuestra conducta y modos sociales de comportamientos. Puede decirse que la cultura es:

Cultura

Es todo aquello que recordamos y que permanece en nuestra mente cuando se olvida todo lo que se nos ha enseñado formalmente. De este modo, la cultura permanece arraigada en nuestro modo de vida, en nuestra manera de conocer y valorar el mundo.

La cultura crea actitudes que luego se manifiestan de manera aparentemente automáticas en las diversas prácticas sociales en las que permanecemos inmersos como individuos de la sociedad moderna en que vivimos.

¿Qué es cultura tributaria?

El concepto de cultura tributaria está estrechamente relacionado y guarda correspondencia con el concepto general de Cultura desarrollado en el párrafo anterior.

En esta perspectiva, Roca (2008), define la cultura tributaria como el conjunto de información y el grado de conocimiento que en un determinado país se tiene sobre los impuestos, así como el conjunto de percepciones, criterios, hábitos y actitudes que la sociedad tiene respecto a la tributación.

Cultura tributaria

Conjunto de conocimientos, percepciones individuales y colectivas, actitudes y modo particulares de comportamientos, que un individuo o grupo social expresa y ponen de manifiesto respecto a la tributación y la observancia del conjunto de leyes que rigen la materia tributaria en un país o nación determinada.

Con argumentos similares Armas y Colmenares (2009), entienden la



cultura tributaria como un conjunto de valores, conocimientos y actitudes compartidos por los miembros de una sociedad respecto a la tributación y la observancia de las leyes que la rigen, esto se traduce en una conducta manifestada en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios con base en la razón, la confianza y la afirmación de los valores de ética personal, respecto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social, tanto de los contribuyentes, como de los funcionarios de las diferentes administraciones tributarias.

Lo relevante de la cultura tributaria es que se pone en evidencia en el comportamiento ciudadano, esto es, se manifiesta en el cumplimiento de los compromisos y deberes tributarios que encuentran su fundamento en la justicia, la confianza y los valores de la ética personal y colectiva. Lo que implica la responsabilidad ciudadana frente al cumplimiento de la ley tributaria que emana de la autoridad del estado y la solidaridad social de los contribuyentes.

Para Valero, Ramírez y Moreno (2009), la cultura tributaria es el conjunto de conocimientos, valoraciones y actitudes de un determinado grupo social referidas a los tributos. El término se refiere también al nivel de información, conocimiento y conciencia respecto a los derechos y deberes que derivan para los sujetos activos y pasivos de una relación tributaria. En la cultura tributaria lo importante es poder dilucidar el significado o sentido cotidiano que tiene para el ciudadano la evasión y la fiscalidad.

No se trata, en este caso, de la recaudación de los ingresos y gastos del estado, sino de la forma como se pone de manifiesto y materializa la escala de valores de un individuo, grupo social o de la sociedad en su conjunto. Los individuos de una sociedad se forman una imagen de los impuestos y su significado a partir de la información y experiencia que han tenido al interactuar con el estado. Desde esta imagen, que constituye un elemento importante de la cultura tributaria, las personas valoran el desempeño del estado en relación con los tributos y definen

sus actitudes y comportamientos.

Se puede hablar entonces de la cultura de la fiscalidad responsable en oposición a la cultura de la evasión fiscal. La carencia en la ciudadanía de cultura tributaria conlleva ineluctablemente a la evasión tributaria, con las consecuencias sociales que este hecho acarrea para el desarrollo de un país. Asimismo, y tal como lo expresan los autores antes citados, lo expuesto lleva a señalar que la existencia de una cultura tributaria, fuertemente arraigada en la conciencia ciudadana, entre otros aspectos, facilita el cumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes, por ello es necesario y conveniente su formación y desarrollo en el ámbito nacional y organizacional, lo cual constituye un factor de alto valor para lograr de manera voluntaria el aporte de los ciudadanos (as) a los ingresos ordinarios por concepto de tributos (Valero, Ramírez y Moreno, 2009).

Finalmente, el fomento de la cultura tributaria persigue el objetivo de política pública de afianzar en la ciudadanía la conciencia del deber tributario, esto es, el convencimiento de que se está en la obligación de aportar a los gastos del estado. Asimismo, entender que la razón principal de la tributación es dotar al estado de los recursos financieros necesario para que este último pueda cumplir cabalmente con la función que le ha otorgado la sociedad, como lo es la de garantizar a la ciudadanía contribuyente los servicios públicos de calidad que ésta demanda.

Desde este punto de vista, la cultura tributaria se identifica con el cumplimiento voluntario y consiente de los deberes y obligaciones tributarias por parte de un contribuyente socialmente responsable.

Elementos claves de la cultura tributaria

Tal como hemos venido comentado, la cultura tributaria se conforma a partir de la integración de los elementos siguientes:



- **Conocimiento e Información:** es preciso entender y estar informado sobre los principios y mecanismos que rigen la actividad tributaria. Este saber debe estar acompañado por el compromiso ético de la tributación y la práctica cotidiana de pagar los tributos.
- **Percepción del contribuyente:** la imagen, ideas y opinión que se forja el ciudadano sobre la gestión tributaria es factor fundamental en la determinación de la cultura tributaria. Sin duda que el mejor promotor de la cultura tributaria es una gestión transparente, racional, eficiente y eficaz de los dineros públicos.
- **Actitudes y prácticas habituales:** La cultura de un individuo o de un grupo social se pone de manifiesto en las actitudes y formas de comportamiento que éstos adoptan frente a hechos concretos, como por ejemplo, la tributación. Estas actitudes y conductas se corresponden con la forma de pensar y sentir de la persona o del grupo social al que se pertenece. En el caso de la cultura tributaria, la práctica y el comportamiento observado en el contribuyente puede ser proclive al incumplimiento o a alguna forma de la evasión fiscal. Por el contrario, se puede observar también en el contribuyente el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria. Estas prácticas conforman, en el primero de los casos, la cultura de la evasión fiscal, y en el segundo, la cultura de la fiscalidad responsable.
- **Ética y valores compartidos por los ciudadanos:** Por lo general es aceptado que la ética describe la orientación de un individuo en relación con un comportamiento bueno o malo, donde lo que es ético se alinea con lo primero, es decir, con lo bueno, y lo que no lo es, con lo segundo. La cultura de la fiscalidad responsable supone una elección ética del comportamiento y se integra a partir de valores personales y ciudadanos. La honestidad personal y la honradez tributaria, la responsabilidad y la ética ciudadana, la solidaridad social y el bien común, el compromiso con el país, la equidad y el tributo justo, la justicia distributiva, entre muchos otros valores, constituyen los pilares fundamen-

tales sobre los que se edifica una cultura tributaria socialmente responsable.

Valores y cultura tributaria

Sin duda, la cultura tributaria está fuertemente influida por los valores del contribuyente: tanto en su ámbito personal como en el ámbito institucional de la administración tributaria. En general, se puede decir que los valores son normas, metas o pautas deseadas, patrones de comportamiento que guían la manera de actuar de los individuos en la sociedad. Son numerosos los valores éticos relacionados con la tributación. También encontramos distintas maneras en que éstos pueden clasificarse. No obstante, se debe afirmar sin temor a equívocos, que los valores, sean personales o institucionales, constituyen el estamento y la fuerza fundamental que conforma la cultura tributaria. Dado en anterior razonamiento, se presenta en seguida un resumen del conjunto de los valores, que a nuestro juicio son considerados fundamentales para el afianzamiento de la cultura tributaria. El texto se extrae del documento “Cultura Tributaria: 50 Preguntas y Respuestas”, escrito por Farfán (2014). Los valores son agrupados en tres categorías:



Figura 7. Valores de la cultura tributaria



Respeto a la verdad:

- Honestidad. Decoro, recato, decencia en el decir y el actuar. Apego a la verdad, ante sí mismo y ante los demás.
- Honradez. Rectitud de ánimo, integridad en el obrar.
- Integridad. Entereza, consistencia en el pensar, el creer, el decir y el actuar.
- Constancia. Firmeza y perseverancia del ánimo en los propósitos y las actuaciones.
- Dignidad. Respeto de sí mismo, nobleza en los modales y decoro en la conducta.
- Transparencia. Limpieza, claridad y honestidad en las formas de hacer y actuar.

Respeto a la legalidad:

- Respeto. Consideración y valoración de las normas, las personas y las instituciones.
- Reconocimiento y acatamiento de la ley y la autoridad.
- Atención de los deberes y derechos, tanto propios como ajenos.
- Justicia. Calidad de hacer lo que es debido por derecho o razón.
- Rectitud. Observancia de una conducta justa y correcta, apega al deber ser de los principios éticos.
- Responsabilidad. Compromiso de cumplir los deberes propios, asumiendo las consecuencias de lo que se hace o deja de hacer.
- Disciplina. Respeto y observancia de los valores propios, de los compromisos autoimpuestos y de las normas en general.
- Prudencia. Buen juicio, cautela, sensatez, capacidad de prever y evitar peligros.

Respeto a la sociedad:

- Participación. Disposición de actuar y aportar en función de una creencia o un fin.
- Cooperación. Colaboración, acción conjunta y concertada hacia un fin común.
- Equidad. Justicia natural, disposición de dar a cada quien lo que le corresponde.
- Servicio. Acciones de servir, disposición de actuar y colaborar a favor de una causa o de otros.
- Solidaridad. Adhesión a una causa o justa necesidad ajena, prestación de ayuda a quien la necesita.
- Generosidad. Cualidad de dar o actuar con desprendimiento, sin reserva o mezquindad.
- Civismo. Celo por la patria y sus instituciones. Comportamiento respetuoso de las normas de la convivencia pública.
- Patriotismo. Amor a la patria, devoción a su suelo y a su pueblo. Respeto a su historia y sus tradiciones. Compromiso con su defensa e integridad, en función del bien común.

De acuerdo a lo expuesto, la cultura tributaria hace referencia al conjunto de valores, conocimientos y actitudes compartidos por un grupo social determinado frente al deber tributario. Es decir, a los valores y conductas implicados en la observancia de normas legales para el cumplimiento de la obligación tributaria. De este modo, y de acuerdo con el razonamiento realizado por las autoras Armas & Colmenares (2009), la cultura tributaria presenta las siguientes características.

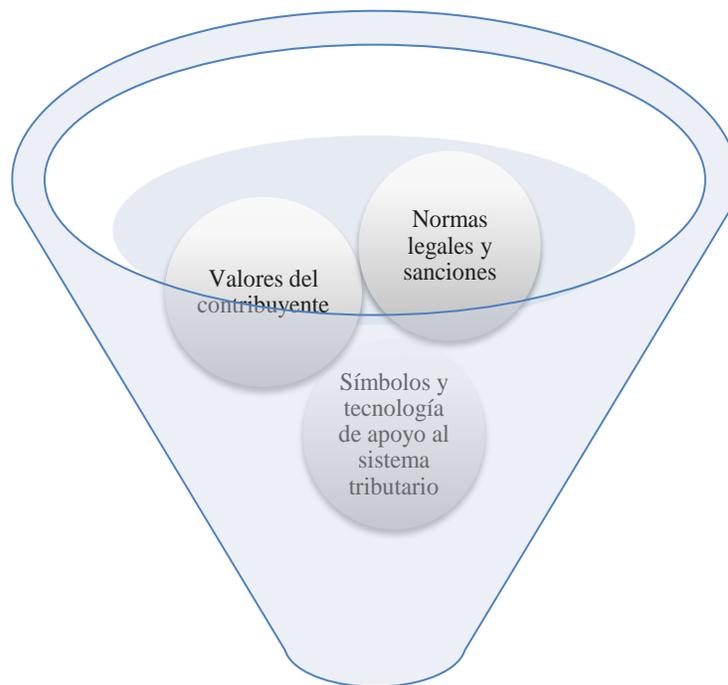


Figura 8. Elementos que caracterizan los valores de la cultura tributaria

Se exponen en seguida, de acuerdo con el criterio de las autoras antes referidas, los elementos que integran y caracterizan la cultura tributaria.

Tabla 3. Valores que integran la cultura tributaria

Valores	
Valores del contribuyente	Honestidad. Sentido de responsabilidad ante el cumplimiento de los deberes establecidos en las normas legales, respeto de los valores del hombre y fortalecimiento de su conducta moral y social.
	Integridad. Obrar con estima t respeto hacia uno mismo y los demás, con apego a las normas sociales y morales.
	Solidaridad. Sentimiento de unidad basado en metas o intereses comunes. Lazos sociales que unen a los miembros de una sociedad, particularmente cuando se vivencian experiencias difíciles de superar.
Valores corporativos	Lealtad. Asumir el trabajo con fidelidad ante la institución y los principios que ella representa.
	Vocación de servicio. Actitud particular y especial ante lo público, asumir compromisos de ayuda y apoyo a la organización y al país.
	Respeto. Consideración y buen trato hacia los demás como imperativos fundamentales en las relaciones de trabajo.
	Responsabilidad. Asumir el cumplimiento de las actividades inherentes a las distintas funciones de manera eficaz y eficiente, como base para el compromiso cotidiano en el trabajo.
	Honestidad. Integridad de la persona ante la defensa de los intereses institucionales, respeto de los valores del hombre y fortalecimiento de la conducta moral y social ante lo público.
	Excelencia. El trabajo realizado será reconocido por su calidad superior, como expresión de la exigencia institucional y mérito de los funcionarios.
	Sentido de pertenencia. Identificación plena con la filosofía y la misión institucional y con los valores nacionales, convencidos de que la labor realizada forja a la institución y refleja afecto de sus miembros hacia el país.
Normas legales y sanciones	Normas Legales. Disposiciones contenidas en algún texto legal de obligatorio cumplimiento, cuya inobservancia acarrea una sanción.
	Sanción. Pena o multa que se impone a una persona por el quebrantamiento de una ley o norma jurídica.
	Símbolos. Se refiere a cualquier signo que identifique y evoque la tributación y valores institucionales.
	Tecnología. Las innovaciones tecnológicas tienen un rol importante en la materia tributaria. Es impensable que en las sociedades modernas la tributación se pueda desarrollar sin contar con robustas plataformas tecnológías.

Fuente: (Armas & Colmenares, 2009)



Programas para la formación de la cultura tributaria

Los programas para la promoción de la cultura tributaria deben estar inscritos dentro de dos grandes ejes de trabajo: la educación del contribuyente y el desempeño de la gestión del estado en relación con la administración de los tributos. Ambos elementos se apoyan mutuamente en el logro de las metas de la recaudación tributaria. De este modo, se afirma que el principal objetivo de los programas de formación de cultura tributaria es el incremento de la recaudación por medios distintos al de la coacción, más bien se trata, del cumplimiento voluntario de las obligaciones del contribuyente.

La educación tributaria, entendida como aquellas acciones dirigidas a informar, sensibilizar y formar conductas positivas hacia el hecho tributario, debe estar orientada hacia la promoción del cumplimiento responsable de las obligaciones tributarias, es decir, hacia el logro de un compromiso social ciudadano que propicie el cumplimiento voluntario y consiente del deber tributario. Del mismo modo, la gestión pública de la administración tributaria debe lucir y ser percibida por el contribuyente como ejemplo de justicia tributaria, de apego a la legalidad y transparencia en su proceder, así como de la eficacia y eficiencia en el ejercicio del cumplimiento de sus metas y funciones constitucionales.

En conclusión, estos dos grandes ejes de actuación, es decir, la promoción de los valores éticos de una ciudadanía responsable, y una administración tributaria justa y eficiente, constituyen los fundamentos para el diseño y desarrollo de políticas públicas, estrategias y programas conducentes al logro de altos niveles de recaudación, y como consecuencia, de una sociedad responsable y profundamente solidaria.

CAPÍTULO IV

UNA EXPERIENCIA LOCAL





4.1. Una Experiencia Local

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 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 (2005) tiene como fin promover la descentralización y autonomía de los gobiernos autónomos.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del Cantón Jipijapa no posee un medio adecuado para la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, debido a las limitaciones en el funcionamiento del área de tesorería municipal; además las ordenanzas municipales que datan desde 1995 y no han sido reformados encontrando que las ordenanzas están establecidas con el cobro de monedas antigua, su- cre mientras que en la práctica las recaudaciones están siendo cobra-



das en dólares, a ello se suma la mala administración tributaria que se tiene en el Cantón.

Surge la inquietud de proponer un modelo de administración tributaria acorde a las coyunturas actuales que pueda contribuir en pro de una recaudación eficiente para la municipalidad, ya que sin estos recursos económicos el gobierno local no puede realizar sus actividades de una manera idónea.

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.

Esta investigación 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 tanto pretendemos aportar con un MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN JIPIJAPA, y que busque corregir sus debilidades para garantizar una mayor recaudación de sus ingresos, y por consiguiente al desarrollo socio económico de la ciudad.

En todo caso se advierte que 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 recau-

daciones, 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.

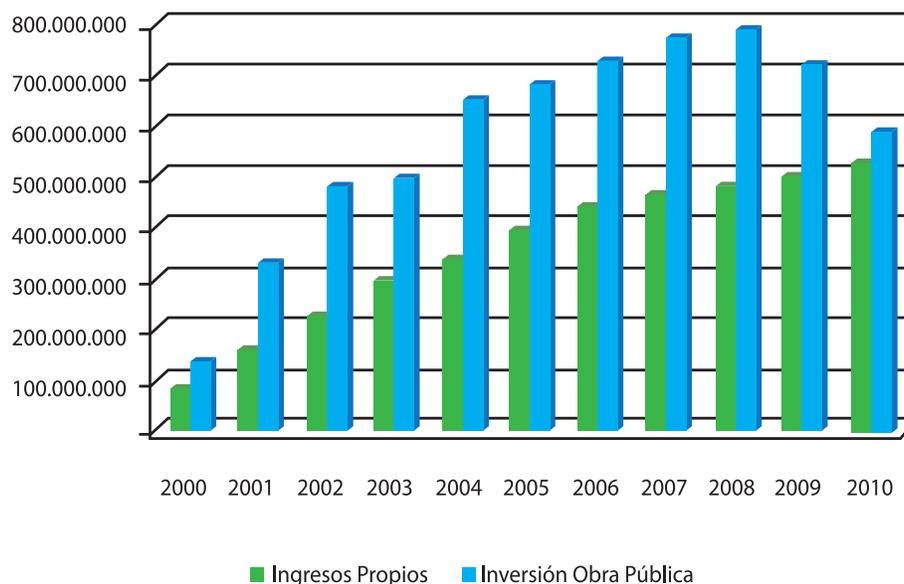


Gráfico 1. Inversión en obra pública vs ingresos propios a nivel municipal.

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:

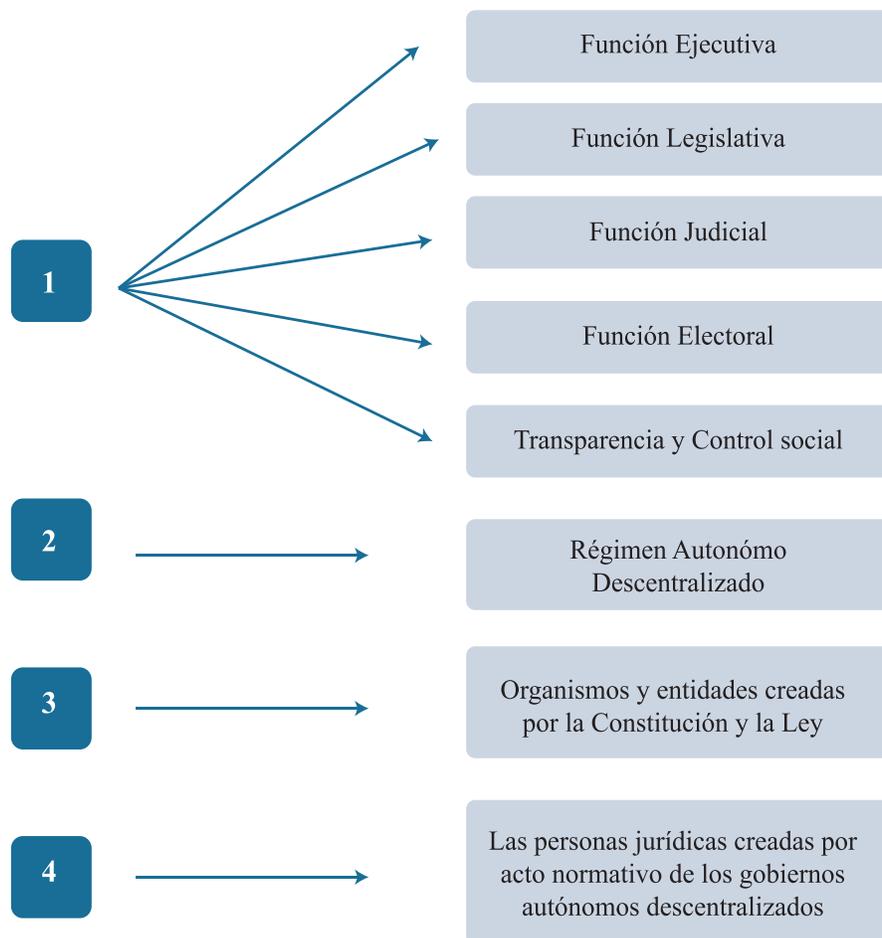


Gráfico 2. Sector Público

Fuente: (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 117)

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.

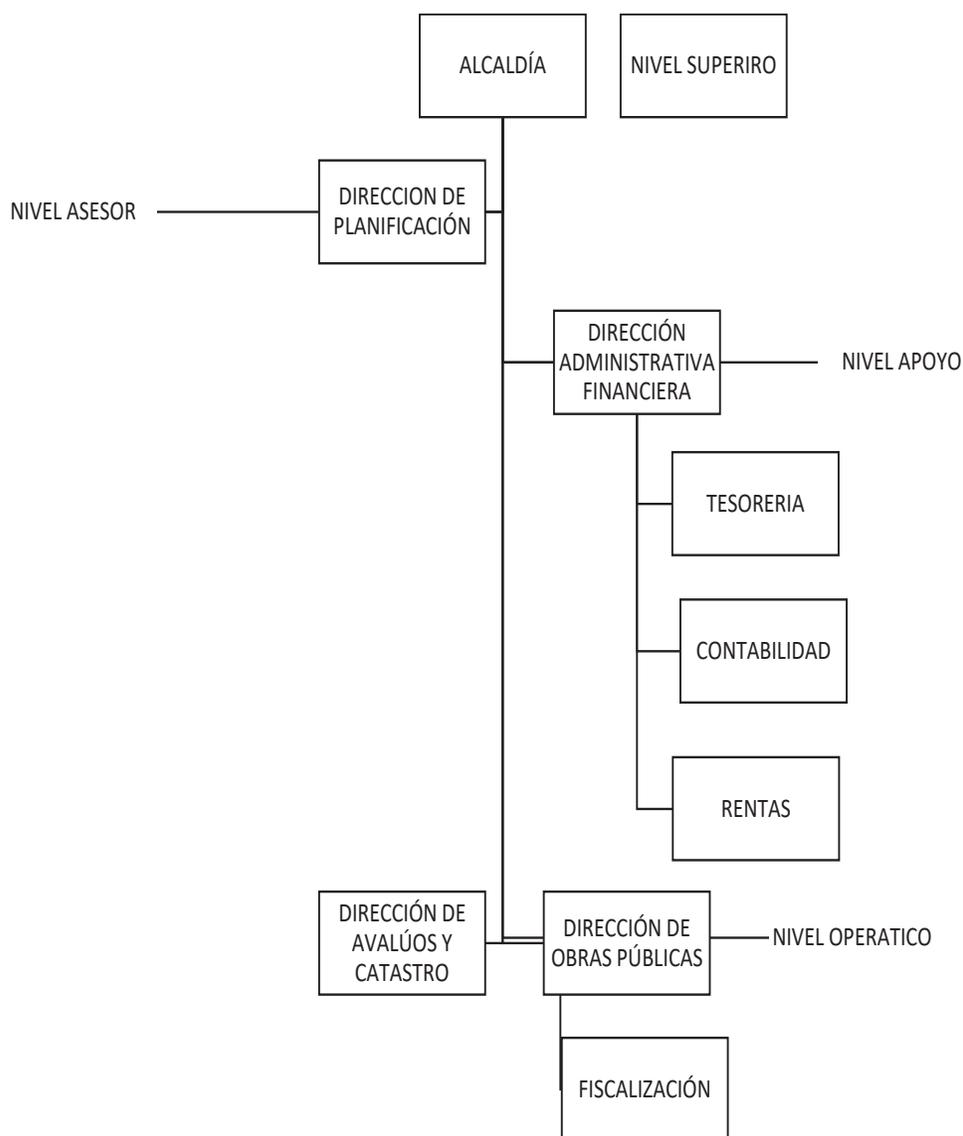


Gráfico 3. Nivel operativo

Fuente: GAD, esquema 2013

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 relacionada con el dinero será coordinada por un servidor designado por el funcionario del gobierno autogobierno descentralizado individual, según la Ley, que debe satisfacer las necesidades de expertos en cuestiones presupuestarias y comprenderlas.

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 obligaciones y facultades de la máxima autoridad financiera las que emanen de las funciones que a la sumisión bajo su dirección le corresponde; 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. Adquirirá también las capacidades provenientes del ejercicio de la gestión tributaria, contenida la facultad sancionadora, de conformidad con lo conocido en el Código Orgánico Tributario. (Código Orgánico Tributario, 2013)

El experto presupuestario puede descontar créditos incobrables, y antes de la actividad de la actividad coercitiva, debilitará, particularmente para reuniones indefensas, ocurrencias de transacción e intervención. En los dos casos, debe contar con la aprobación previa del funcionario de los gobiernos autónomos descentralizados.

La Contraloría 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. (Código Orgánico Tributario, 2013)

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. (Código Orgánico Tributario, 2013)

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. (Código Orgánico Tributario, 2013)

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. (Código Orgánico Tributario, 2013)

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. (Solíz, 2011).

4.2. Fundamentos legales para un nuevo modelo de Administración

Tributaria

Los fundamentos legales para diseñar el modelo de Administración tributaria del Gobierno Autónomo Descentralizados del Cantón Jipijapa 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) (2005)

La constitución de la república del Ecuador

La Constitución del Ecuador, determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados generarán sus recursos financieros y notificarán de las rentas del Estado, de aprobación con los principios de subsidiarie-

dad, respaldo y ecuanimidad; 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. Beneficios en la mejora de los niveles de vida, sacrificio fiscal y administrativo, y desempeño de propósitos 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. (Oyervide, 2010)

La Constitución del Ecuador según lo dispuesto en el Art.270 determina que: “los Gobiernos Autónomos Descentralizados producen sus propios recursos financieros e intervendrán 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, a pesar de tener la intención de recaudar ingresos abiertos, se completan como un instrumento de arreglo monetario general, empresa vigorizante, reinversión, fondos de inversión y su destino con fines beneficiosos y de promoción 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 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; asig-



naciones 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 desarrollo a explícitos sectores, por ejemplo, autorizando relevos, estímulos. De este modo la gestión tributaria es un elemento importante porque va ayudar a crecer, mantener o decrecer la economía a medida que los señaladores de gestión hayan sido ejecutados de manera eficaz mediante destrezas. La gestión tributaria optima es aquella en la cual la política fiscal es constante 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 recaudo de la totalidad de los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.



4.3. 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.

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 instituyó una nueva organización territorial del estado, anexando actuales competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y estableciendo que por la ley se instaure el sistema nacional de competencia, los elementos de financiamiento y la institucionalidad garante de gobernar dichos procesos a nivel nacional. Es por esto que se crea este nuevo cuerpo legal regulado, que constituye toda la normativa de los gobiernos independientes descentralizados, transformándose de ésta manera 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.

4.4. Servicios públicos

Lares, citado por Moya (2003), 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 gene-



ral.

Moya E. (2003), 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.
- d. La igualdad, todos tienen la posibilidad de acceder a los servicios públicos sin distinción alguno.

Ruiz (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.



4.5. 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:

Ingresos Ordinarios:

- Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido en producto de sus ejidos y bienes.
- Las tasas por la usanza de sus bienes o actividades comerciales, las tasas administrativas por licencias o permisiones.
- Las contribuciones especiales por mejoras acerca de sobrepresos de las propiedades concebidas por permutaciones de uso o de ímpetu de beneficio con que se distingan beneficiadas por los designios de ordenación urbanística y cuales quiera otros que le sean asignados por la Ley.
- Los provenientes del ubicado constitucional y otras transmisiones o contribuciones nacionales o estatales.
- El producto de las sanciones y penas en el perímetro de su competencia y las restantes que le sean imputadas.
- Los dividendos o intereses por suscripción de capital.

Los Ingresos Extraordinarios:

- El producto de la venta de ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
- Los bienes que se donaren o legaren a su favor. c) Las contribuciones especiales.
- Los aportes especiales que le acuerden nacionales o estatales.
- 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 (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 (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.

4.6. 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 endeuda-



miento 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.



4.7. 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.

4.8. 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.

4.9. Infracciones Tributarias

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

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.

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:

- Destrucción, 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:

- 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 numerales 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 haya 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 administrativos.

“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.

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.

La 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 son:

- 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

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.

CAPÍTULO V

PROPUESTA PARA JIPIJAPA



MAWIL

Publicaciones Impresas
y Digitales



5.1. Propuesta para Jipijapa

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) cuya muestra se establece en 378 personas seleccionadas a través del muestreo aleatorio simple.

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.

5.2. 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.

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.

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

- El 39,7% de usuario de los servicios del GAD Jipijapa son hom-



bres y el 60,3% son mujeres, lo que denota una mayor presencia de mujeres.

- El 51 % de los encuestados no conocen lo que es tributación y el 49% de los encuestados si conocen lo que es tributación.
- El 60 % de las personas encuestadas no cumplen con sus obligaciones tributarias.
- Solo el 22% de los encuestados si conocen la normativa de recaudación.
- De los datos obtenidos sobre la frecuencia de la normativa de recaudación el 79% no están de acuerdo con la normativa de recaudación.

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

Conocimos que las autoridades a pesar del conocimiento de la importancia de recordación tributaria no conocían las ordenanzas municipales sobre recaudación de ingresos.

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.

Así 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.

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.

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.

En esta interrogante conocimos 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.

Las autoridades de Jipijapa 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 ayudan a la mejora de la ciudadanía, sin embargo la recaudación por dichos rubros es mínima durante el año fiscal.

Los montos recaudados por ingresos propios son mínimos y no son suficientes para el desarrollo de obras públicas, agregan 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.

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.” (COOTAC, 2005)

El proceso actual de recaudación de los ingresos municipales los ejecuta al Área de Tesorería Municipal perteneciente a la Dirección Finan-



ciera, 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.

5.3. Los hallazgos

Con respecto al reglamentario actual de recaudo de los tributarios del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón de Jipijapa es preocupante la situación debido a que se encontró que la ordenanza municipal que incluye el orgánico funcional de la Municipalidad del Cantón de Jipijapa y 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” (COOTAC, 2005). Sin embargo los estatutos municipales y las insuficientes reglas que hay acerca de percepción de ingresos no están actualizados desde el año 1995. Lo preocupante es que la moneda bajo la cual están normados es el sucre, sin embargo a partir del año 2000 rige el dólar como moneda nacional.

Con respecto al proceso actual de recaudación de ingresos de los colaboradores 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 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. Al respecto consideramos 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.

(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. Es pertinente destacar 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.

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

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 proporcio-



nan 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 (Brock, 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, 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, 1991). Ross (2004) 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, 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. 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 sancionar las faltas.

Según Shah (1998), 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) (Shah & Thompson, 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.

5.5. 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 percepción de las admisiones tributarias y no tributarias 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.



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, el desarrollo, las acciones del buen vivir, son soporte de la comunidad, así mismo, el pago de impuestos y contribuciones establecidas por la ley, son elementos que sirven para materializar 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.

Justificación

La propuesta tiene una justificación práctica y legal de ser aplicada, porque así lo determinan 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 (COOTAC, 2005).

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.

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.

Objetivos

Objetivo general

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

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.

Marco legal

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

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:

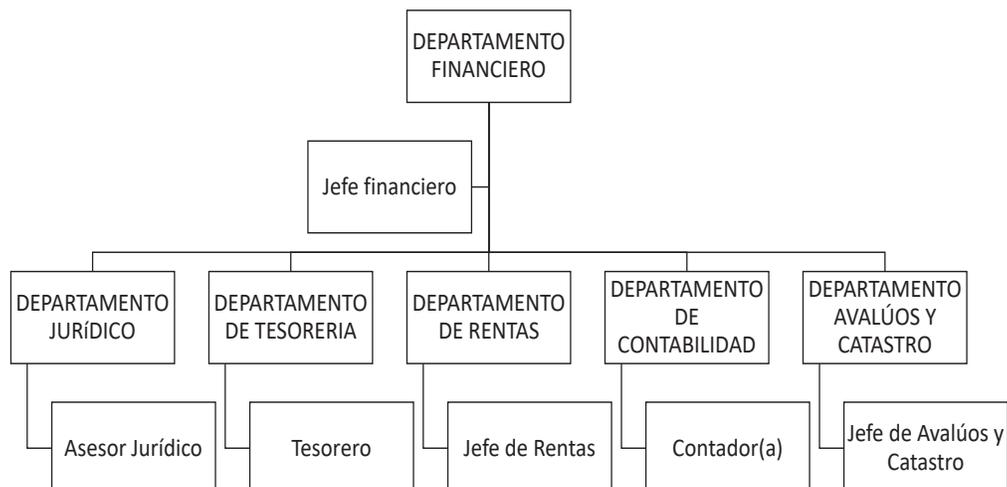


Ilustración 1. Estructura Operacional de Involucrados

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

Jefe Financiero:

- 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:
 - 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.
 - 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.



- Emitirá informe mensual de las actividades realizadas, así mismo la tasa porcentual de recaudación efectiva por efecto del proceso de coactiva.
- 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.
- 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.
- Proponer los autocorrectivos al proceso de recaudación de coactiva cuando el caso lo amerita.
- 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.
- Establecerá un control sobre la ejecución de los ingresos obtenidos por el cobro de impuestos de coactivas.
- Elaborar un inventario del cobro según reducción de la cartera vencida.
- Actualizar el sistema catastral en coordinación con los diferentes procesos de la aérea financiera.
- Emitir informes actualizados de los impuestos prediales urbanos, rústicos, impuestos y otros.
- Supervisar la aplicación de reforma de los títulos de créditos de acuerdo a las sentencias y resoluciones, por efecto del pago de los mismos.
- 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:
 - Asesorar el proceso legal de aplicación para el cobro de impuestos y contribuyentes por medio del proceso de coactiva.
 - Analizar, interpretar e emitir informe, sobre aspectos de convenios legales permitidos por la ley para el cobro de coactiva.
 - Emitir reformas legales al jefe inmediato de esta actividad para la toma de decisiones.
 - 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:
 - Supervisar las labores de avalúos y catastro que estén en mora y que sean objeto del cobro por medio de la acción coactiva.
 - Actualizar el banco de datos de los dueños de predios que tengan acciones de coactivas y que hayan pagado los mismos.
 - Evaluar en forma absoluta y relativa el cobro de impuestos por acción del proceso de coactiva y emitir informe al jefe financiero.
 - 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:

- Registrar, controlar, en forma sistemática y organizada los ingresos por el cobro de impuestos bajo el esquema o proceso de coactiva.
- Mantener el proceso de control interno sobre estos ingresos y remitir informes oportunos sobre anomalías detectadas.
- Valorar en forma relativa y absoluta el cobro de los impuestos y otros por medio de la acción de coactivas.
- 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:

- Mantener actualizado el banco de datos de los dueños de predios que se encuentran bajo el esquema de cobro por la acción coactiva.
- Valorar y analizar el sistema de cobro por acción de coactiva y verificar la cartera vencida, emitiendo informe al jefe inmediato.
- Mantener el control y revisión de la documentación soporte para el cobro de coactiva.
- Mantener y realizar reportes en forma semanal y mensual de los ingresos por coactiva al jefe inmediato.
- 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.

5.6. Plan Operativo del modelo de administración tributaria

La propuesta se enfoca en tres niveles cabalmente distinguidos:

Primera Etapa.- Valoración, Traslación del personal y Formación del personal acorde a las necesidades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

Segunda Etapa.- Consumación de Políticas Institucionales que certifiquen las situaciones necesarias para designar habilidades que optimicen el recaudo tributario de los Impuestos Prediales.

Tercera Etapa.- Ejecución de Estrategias que asientan renovar la percepción tributaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

La propuesta partirá con una línea base que será la totalidad de la información renovada y confidencial acerca de los participantes, día de liquidación, exposición y los valores que deben al municipio.

La propuesta se funda en la empleo riguroso del procedimiento definido a continuación, y en orden, de manera que el resultado obtenido sea el de renovar el Cobro de los impuestos. Primera etapa

Evaluación del Personal

Objetivo.- Reconocer las fortalezas y debilidades de los Asistentes



Públicos empleando tácticas de valoración persistente para mejorar el recurso humano con perfiles apropiados para cada espacio de trabajo.

Actividad.- Es ineludible que en entidades públicas se conciban políticas de evaluación constante, de manera que la disposición por instruirse, auto capacitarse y emplear sus sapiencias en la vida institucional se conserve recóndito en la mente de los servidores públicos. La evaluación se realizará acorde al espacio que ejecuta, instrucción y preparación profesional. Será necesario requerir soporte a profesionales de Instituciones aledañas y autónomas de manera que el resultado de la valoración sea equitativo e imparcial.

Rotación del Personal

Objetivo.- Tener el personal correcto para cada región de trabajo en vista de una investigación de perfiles y preparación de expertos para que el procedimiento de recolección sea productivo y con calidad.

Actividad.- Tener el personal correcto para cada región de trabajo en vista de una investigación de perfiles y preparación de expertos para que el procedimiento de recolección sea productivo y con calidad.

Capacitación del Personal

Objetivo.- Facultar al personal acorde a las permutaciones en la legislación Ecuatoriana de manera que el desempeño laboral sea el apropiado para complacencia de los participantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa.

Actividad.- Escrutar el sustento 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 instrucción al personal del departamento de Tesorería es muy significativo, debido a que se le debe preparar para que ofrezca una atención cordial, eficientemente y de óptima calidad al colaborador.

Dentro de dicha estrategia se posee básicamente dos recursos de capacitación los cuales son: Servicio al Cliente y Relaciones Humanas. Por otro lado siempre será necesaria la formación acerca del manejo de las actuales tecnologías, para lo cual se deberá otorgar capacitaciones vertiginosas y efectivas sobre todo en lo que respecta a realizar pagos con tarjetas de créditos o vía internet. De igual manera la administración de las redes es significativa, es por eso que todos los trabajadores del departamento de tesorería deben estar habituados con este manejo.

Segunda etapa

Estructuración de la Información.- Los datos deben ser organizados y simétricos entre las diversas funciones, teniendo en cuenta que cualquier tipo de evaluación debe tener las mismas condiciones, según las disposiciones del Código Tributario. En esta parte tomamos nota de que una de las grandes alternativas es solicitar el Registro Civil del pueblo, la base de datos de sujetos, con el objetivo de que el beneficiario del título de crédito sea precisamente el nativo que posee el gasto.

Definición de Tipos de tributos.- La exploración de los tipos de tributos concebidos en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa, accederá precisar contable y presupuestariamente la realidad de los tributos por concepción de impuestos, conocer con exactitud cuáles son los precios a recolectar de predios urbanos y limpiar títulos de crédito que fueron mal presentados.

Análisis de los titulo Cobrables e Incobrables.- Una vez que se conocen los tipos de deberes conectados, se debe realizar una investiga-



ción de títulos cobrables e incobrables.

Títulos Cobrables.- aquellos que permiten garantizar el límite de acumulación rápida. Títulos Incobrables.- Como primera opción, será imprescindible considerar que los títulos de crédito producidos por emisiones terribles están compuestos, esto permitirá que la cartera vencida del GAD Del Cantón Jipijapa se repare.

Implementación del Sistema de Ventanilla Única.- Las situaciones de la Tecnología de hoy en día y la necesidad de brindar un servicio rápido, adecuado y con fundamentos confiados a la ciudadanía del cantón Jipijapa, hace imprescindible que el GAD tenga un sistema de ventanilla única. Dicho sistema deberá avalar tanto al colaborador como a los servidores públicos el acceso contiguo a la información y reportes caracterizados por el nivel del usuario, así como la aplicabilidad del código catastral de cada participante.

El sistema de ventanilla única deberá tener las siguientes condiciones:

- Software Libre
- Módulo de Dirección
- Módulo de Determinación del Impuesto Predial
- Módulo de Recaudo

Una vez que las actividades de recolección han comenzado, es vital seleccionar esta primera etapa para confirmar las variedades en el medidor. Esta es una de las condiciones que el Sistema de Ventanilla Única debe ofrecer.

Políticas y Lineamientos del Departamento de Tesorería

- El usuario debe respetar su pertinente turno, aunque posea afinidad familiar o laboral.
- Se brinda preferencia en los siguientes casos:

- Adultos mayores
- Mujeres embarazadas
- Personas con Capacidades especiales.
- La atención a los participantes se la efectuará exclusivamente por ventanilla.
- La Recaudación será de manera sucesiva los valores aplazados de años anteriores debido a impuestos prediales, comenzando por el valor de coactiva.
- Cuando se trate de cobros realizados con cheques deben estar correctamente certificados por el banco.
- Para que las tarjetas de crédito Diners Club, Visa y Mastercard sean aceptadas, el propietario debe estar presente y mostrar la cedula de identidad.
- Se admite pago con Notas de crédito siempre y cuando esté a nombre de la persona que va a ejecutar el pago.
- Se admite pago por transferencias electrónicas siempre que sea verificadas al momento de reportar el pago en taquilla.

Tercera etapa

Estrategias situadas a promover la cultura de pago

Empezaremos tomando nota de que la cultura de pago está comprendida para hacer que el ciudadano sea consciente de que la aplicación de los cargos de propiedad permite el avance y las mejoras en el cantón y en la calidad de vida de sus habitantes.

Del estudio realizado a los ciudadanos se resolvió que no vienen a cubrir sus obligaciones gubernamentales con la región, esto implica que pueden no estar completamente informados sobre la utilización que se le da a los cargos, ni sobre las ventajas que esto produce. De las metodologías distintivas se propone:

Análisis de flujo de públicos.- Implementar un instrumento mecánico



para reunir el respeto por la población en general, a fin de disminuir el tiempo de espera, el transporte equitativo del trabajo, limitar la viabilidad de los costos y el cumplimiento más notable de los nacionales.

El marco debe poder emitir oscilaciones según la manera en que llegue el ciudadano.

En este procedimiento, los ciudadanos serán distinguidos cuantitativa y subjetivamente, para decidir la cantidad de formularios de recolección en hora/día para cada estrategia.

Estructuración y definición de procesos.- Es vital que haya un manual de sistema caracterizado para cada metodología. Esto permite organizar y organizar la técnica gerencial especializada que el nacional no imagina, sino que debe sentir la impresión de su demanda en una reacción en el tiempo más breve concebible. Tener un proceso interior caracterizado que garantice que el procedimiento de acumulación se pueda coordinar para cada autoridad a cargo del procedimiento.

DIAGRAMA DEL PROCESO DE COBRO

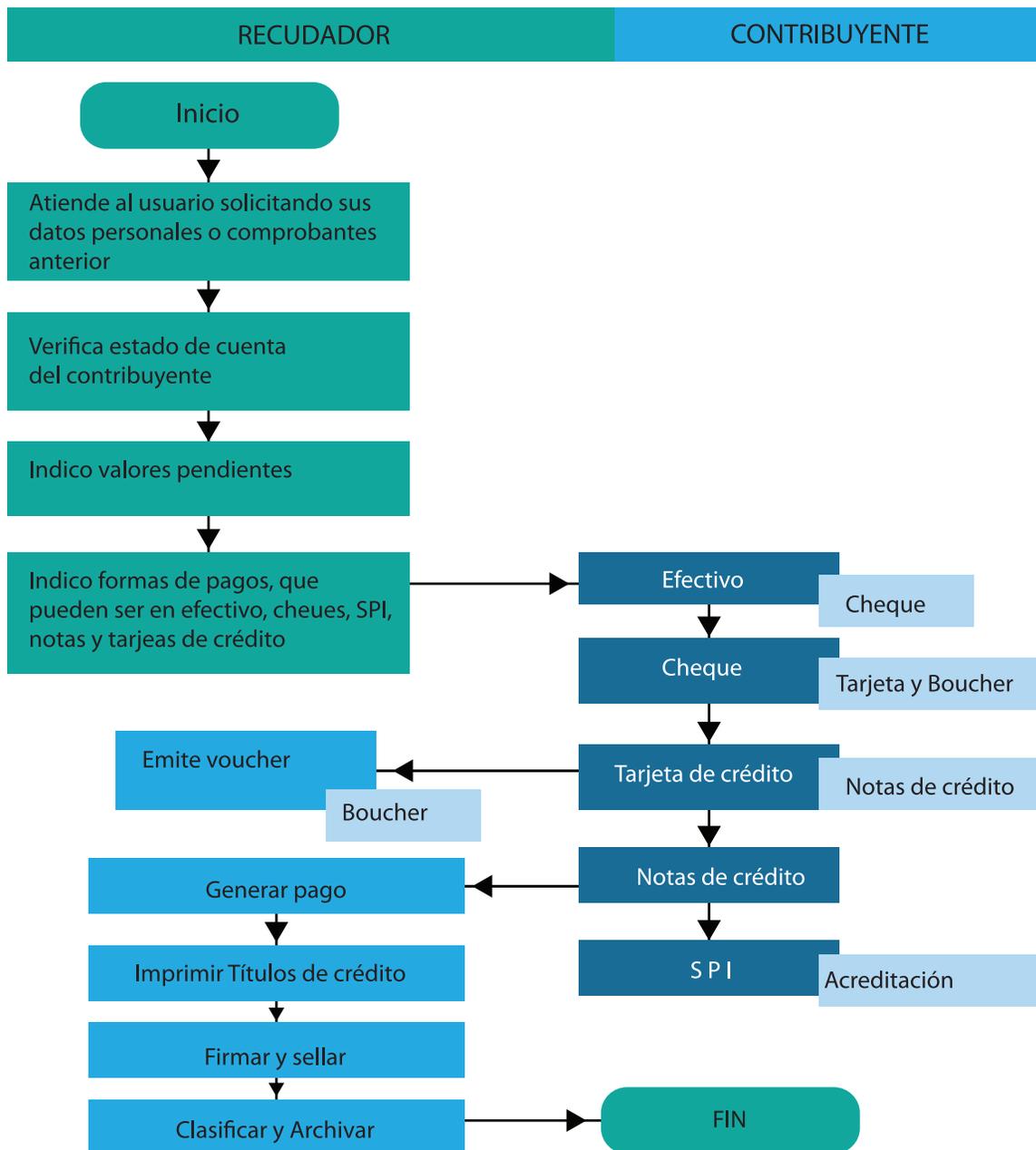


Gráfico 4. Diagrama del Proceso de Cobro

Implementar el sistema de control de datos.- Una vez que haya formularios caracterizados en el distrito, es vital ejecutar un marco de Control de Datos Públicos, el marco debe tener la capacidad de decidir la con-



dición del flujo del proceso autoritativo especializado, los informes producidos por el marco otorgarán el perfil del cliente y el progreso nivel en la región.

Estímulos.- La metodología de impulso comprende dos frentes, por lo que tenemos:

Descuentos por pronto pago: Impulsar la dispersión de los puntos de promoción para asesorar a todos los ciudadanos, el Art. 512 del COOTAD donde los reembolsos de diez, ocho, seis, cuatro y dos por ciento si la cuota está conectada en la porción principal de cada mes, el descuento por separado de nueve, siete, cinco, tres y uno por ciento cuando se realice en la segunda quincena de cada mes.

Entrega de recuerdos: La transmisión de recuerdos, por ejemplo, camisas, tops, lapiceros para las personas que pagan a tiempo, son en su mayoría estimulantes en los individuos, además, las piezas son componentes promotores del pago.

Transparencia.- En la administración de los activos por cobros, la franqueza es fundamental ya que permite culturizar la entrega de la tasación de la propiedad o tributo, ya que el cliente se imagina que sus gastos se están poniendo recursos en obras para ayudar a los sujetos, se inspira y realiza la entrega intencionadamente. De esta manera, la responsabilidad con los residentes es esencial, ya que la utilización que se da a los cargos acumulados se extiende a ellos

Motivación.- Es imperativo completar cruzadas de inspiración para recordar la entrega de gastos, por esta razón se sugiere la utilización de banderines, avisos y volantes. En segundo lugar, se recomienda la utilización de recursos magistrales, por ejemplo, zancudos, pantomimas, comediantes, lo que estimulará la gran utilización de las administraciones y animará la instalación de los gastos.

Publicidad.- Entre los esfuerzos de promoción podemos especificar: spot televisivos, spot y campanas radiales, perifoneo envió de correos electrónicos a los participantes.

Mejorar el servicio al usuario.- Especialmente en este momento de hacer la acumulación, para ello se requiere la robotización agregada del marco de recopilación, en otras palabras, con los marcos de PC a través de los sistemas, las cualidades que se eliminarán se asesoran o alistan, se obtiene la cuota y se emite el recibo. en el tiempo concebible más limitado. La fundación de la división de tesorería donde los clientes civiles hacen sus entregas debe ser bendecida por los dioses, ventilada, moldeada, es decir, agradable. La consideración en la ventana debe ser eficiente a través de boletos emitidos según lo indicado por la solicitud de aterrizaje del cliente. Es fundamental contar con una ventana de datos para el cliente, en la que se eduque sobre los pasos que debe seguir y, lo que es más importante, hacia dónde dirigirse. Un cuadro de recomendación también debe actualizarse, donde se obtienen las disensiones de los residentes.



Gráfico 5. 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, SPL, 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 S P I	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	Título original Comprobantes de pago
13- Archivar	Recaudador	Archivo	Archivo general

Las estrategias expuestas pueden no ser modernizadoras pero favorecen a obtener el objetivo general de la propuesta, es decir optimizar el recaudo municipal debido a los impuestos.

La recaudación empieza en el municipio.- Se trata de que todas las autoridades municipales tanto funcionarios y empleados sean los principales en cancelar sus compromisos prediales, para ser modelo a seguir del resto de la ciudadanía.

Cobro coactivo.- Es la actividad legítima de recopilación de derechos que pueden completar las regiones para recuperar las cualidades que establecen la cartera vencida. Su objetivo es hacer viable la entrega de lo que el ciudadano debe al distrito. El Art. 378 de la COOTAD determina la intensidad de la ejecución de la recaudación de Impuestos, si es esencial el uso del curso coercitivo, en adelante el distrito tiene la Acción Coactiva como un poder selectivo para la recuperación de los activos. Es obligación del GAD practicarlo, de ésta manera se impide la evasiva y el detrimento 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.

Conclusiones

Urge la renovación del procedimiento actual de recaudo de los participantes del Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa, los estatutos civiles y las insuficientes reglas que hay acerca de recaudación ya que vienen del año 1995. Aparte se hace necesario el cambio pues la moneda bajo la cual están normados es el sucre y a partir del año 2000 rige el dólar como moneda nacional.

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.

Mantener el sistema de esa manera no permitió desarrollar proyectos de servicio público de envergadura.

A través del estudio local 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. Además se bosquejó un Modelo de Administración cuya finalidad es constituir y elaborar la administración y recaudo de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad de Jipijapa.

Recomendaciones

1. El uso de procedimientos regulatorios especializados están ligados a la modernización perpetua. La innovación, el mandato legal, la preparación constante de los servidores públicos es importante para instigar un agregado institucional situado para satisfacer la misión y la visión 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.

REFERENCIAS

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA



- Aberbach, J., & Christensen, T. (2007). The challenges of modernizing Tax Administration: Putting customers first in coercive public organizations. *Public Policy and Administration*, 22, 155-182.
- Alink, M., & Kommer, V. (2011). *Manual de administración tributaria*. Amsterdam: IBFD.
- Armas, M., & Colmenares, M. (2009). Educación para el desarrollo de la cultura tributaria. *REDHECS*, 140-160.
- Bárcena, A., N., S., & Cidob, F. (2012). *Reforma Fiscal en América Latina ¿que fiscalidad para qué desarrollo?* CEPAL.
- 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.
- Brewer, A., & Gonzalez, F. (2005). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Colección Textos Legislativos N° 34. (2 da ed.). Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brock, R. (2003). ¿Realiza equivalencia fiscal a una asignación eficiente? Papel de la votación por mayoría. *Quarterly Journal of Economic Research*.
- Cantos, M., & Márquez, H. (2014). *Modelo de Administración Tributaria para mejorar la recaudación de los Ingresos del Gobierno Autónomo descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa*. Trujillo: Universidad Privada Antenor Orrego.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2015). *Modelo de código tributario del CIAT. Un enfoque basado en la experiencia Iberoamericana*. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cooperación Alemana (GIZ).
- Código Orgánico Tributario. (2013). *Registro Oficial Suplemento N° 38. Resolución N° 009. Actualizado a 2018*. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador*.
- COOTAC. (2005). *Ley Orgánica del Código Municipal. Codificación de la Ley de Régimen Municipal*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 331.



- Cosulich, J. (1993). La evasión tributaria, proyecto regional de política fiscal. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Devas, N., Delay, S., & Hubbard, M. (2001). Revenue authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration? . *Public Administration and Development*(21), 211-222.
- Díez, C. (1977). Estructura social de la ciudad de León (siglos XI-XIII) (No. 19). Centro de Estudios e Investigación” San Isidoro”. Archivo Historico Diocesano.
- Djafari, N. (2007). La autosuficiencia revisitado. Desarrollo y la Cooperación.
- Esper, S. (2008). Factores subjetivos incidentes en la instucionalización de la e.texation . En A. (. Estévez, La Administración Tributaria frente al cambio tecnológico (págs. 27-48). Buenos Aires: Cuadernis del Instituto AFIP.
- Estévez, A., Esper, S., Riverti, F., & Velasco, P. (2008). La adminstración tributaria frente al cambio tecnológico. Buenos Aires: Cuaderno del Instituto AFIP.
- Farfán, S. (2014). Cultura tributaria: 50 Preguntas y Respuestas. Guatemala: Superintendencia de administracion tributaria (SAT).
- Fernández, J. (2007). Manual de procedimientos de recaudación y cobro coactivo. Madrid : Fundación CEDDET y IEF.
- Fjeldstad, O., & Moore, M. (2009). Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 47(1), 1-18.
- Hasseldine, J. (2010). La Administración de los sistemas tributarios. University of Nottingham. *Papeles de Economía Española*, (125/126).
- Herrero, J. (2002). ¿Qué es Cultura? Madrid: Capacitar.
- Huntington, S. (1991). La tercera ola: la democratización a finales del XX siglo. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jara, M., Durán, L., & Fernández , J. (2014). Derecho financiero y tributario: Parte general: lecciones adaptadas al EESS (3a. ed.). Madrid: Tecnos.
- Jenkins, R. (1997). Trade liberalisation in Latin America: the Bolivian case. *Bulletin of Latin American Research*, 16(3), 307-325.

- Martel, M. (2002). El control integral extensivo e intensivo del cumplimiento de las obligaciones tributarias y los lineamientos para la selección de los contribuyentes en el ámbito de la fiscalización. La experiencia de la Administración Tributaria peruana. XV Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF.
- Mintzberg, H. (1983). Structure in fi ves: Designing effective organizations. New York: Prentice Hall.
- Morales, V. (1994). Análisis de Investigación. Venezuela: Editorial UCV.
- Moya, E. (2003). Elementos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario. VEnezuela: Mobilibros.
- Musgrave , R., & Musgrave, P. (1989). Public Finance in Theory and Practice, 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Novick, M., & Villafañe, S. (2011). Distribución del ingreso: Enfoques y políticas desde el sur. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Núñez, D. (2010). Gerencia de Proyectos I y Modulo II 205.
- Oyervide, F. (2010). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador. Quito: XI jornadas ecuatorianas de derecho tributario.
- Pita, C. (1996). Evaluación de las atribuciones legales de la Administración Tributara. Conferencia Técnica del CIAT (pág. 211). Italia: Viterbo.
- Pulse, D., & Kamenov, A. (2013). Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe. Washington: Editorial USAID.
- Roca, C. (2008). Estrategias para la formación de la cultura tributaria . Guatemala: Asamblea General del CIAT N° 42.
- Rodríguez, A. (2008). Mejores prácticas en la Administración Tibutaria. México: Editorial Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico .
- Romero, F. (2005). El valor sistema tributario: acerca de su integración entre los principios de la imposición. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- Ross, M. (2004). ¿Lleva la tributación a la representación? British Jour-



- nal of Ciencias Políticas.
- Ruíz, J. (1998). Derecho Tributario Municipal: Tomo I y II. (2da ed.). Venezuela: Ediciones Libra, C.A.
- Sánchez, J. (2001). La administración pública como ciencia. México: Editorial Plaza y Valdés SA.
- Shah, A. (1998). Equilibrio, la rendición de cuentas y capacidad de respuesta: lecciones sobre la descentralización, . Washington, DC: Banco Mundial.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). La implementación de la gobernanza local descentralizada: un camino traicionero con baches, desvíos y cierres de carreteras,. Washington, DC: Banco Mundial.
- Solíz, D. (2011). Código orgánico de organización territorial y descentralización. Quito: Ministerio de Cordinación de la política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Tazi, V. (2008). The role of the state and public finance in the next generation. OECD Journal on Budgeting, 8 (2), 1-27.
- UNESCO. (2001). Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. París: Recuperado en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Valdivieso, G. (2013). La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador. Quito, Ecuador: Corporación editorial nacional.
- Valero, M., Ramírez, T., & Moreno, F. (2009). Ética y cultura tributaria en el contribuyente. Daena: International Journal of Good Conscience, 5(1), 58-73.
- Villegas, H. (2001). Curso de finanzas, derecho financiero y tributario (7 ed.). Buenos Aires. Argentina: Depalma.

GLOSARIO

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA





Administración tributaria: Es una sustancia del funcionario nacional acusado de autorizar capacidades, confirmar y dirigir la coherencia con las leyes de evaluación, es decir, es responsable de controlar los gastos y los cargos en la nación.

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 aquel individuo físico con derechos y deberes, ante una entidad 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 observaciones que recibe el Gobierno Federal por la carga de gastos que singular y obligatoriamente es-

Establece el Estado para las personas normales y legítimas, según la ley para la financiación del uso abierto. Su naturaleza de gasto se ocupa de la naturaleza unilateral y coercitiva de las evaluaciones, imponiendo las fuentes distintivas que crean el salario: compra, utilización e intercambio.

Ingresos No Tributarios: Estos son los ingresos que el gobierno federal recibe por una administración abierta (derechos), de la cuota para la utilización, uso indebido o intercambio de recursos de áreas privadas (elementos), de la instalación de personas comunes y legales que aprovechan específicamente para abrir funciona (compromiso de actualizaciones) y para el salario estándar de las capacidades de ley abierta, que no sean cargos, derechos, artículos y empleos.

Constitución Política de la República: Establece que el marco de trabajo debe supervisar, entre otros, los estándares de progresividad, productividad, valor, sencillez y adecuación de ingresos. 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 importarles 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 activi-



dades 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 Ley.

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

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

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 notificación.

TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA

1^{ER} E D I C I Ó N

Publicado en Ecuador
Noviembre del 2019

Edición realizada desde el mes de agosto del año 2019 hasta noviembre del año 2019, en los talleres Editoriales de MAWIL publicaciones impresas y digitales de la ciudad de Quito.

Quito – Ecuador

Tiraje 150, Ejemplares, A5, 4 colores; Offset MBO
Tipografía: Helvetica LT Std; Bebas Neue; Times New Roman; en tipo fuente y familia.



TRIBUTOS MUNICIPALES UNA VISIÓN PARA JIPIJAPA



**Ing. Mariana de Lourdes
Cantos Figueroa, PhD.**



**Ing. Luz Teresa
Cañarte Quimís, PhD.**



**Ing. Karina Lourdes
Santistevan Villacreses, PhD**



**Econ. Ruth Yadira
Sumba Bustamante, PhD**



ISBN: 978-9942-787-99-6



© Reservados todos los derechos. La reproducción parcial o total queda estrictamente prohibida, sin la autorización expresa de los autores, bajo sanciones establecidas en las leyes, por cualquier medio o procedimiento.

CREATIVE COMMONS RECONOCIMIENTO-NO-COMERCIAL-COMPARTIRIGUAL 4.0.

