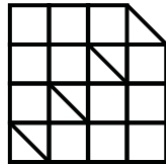


REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Especialización en Gestión y Gobernanza Territorial

ESTUDIO DE CASO:

Análisis de la gestión tributaria de la municipalidad de Salcedo desde la vigencia del Cootad

Autor: **Carlos Zambonino Córdova**

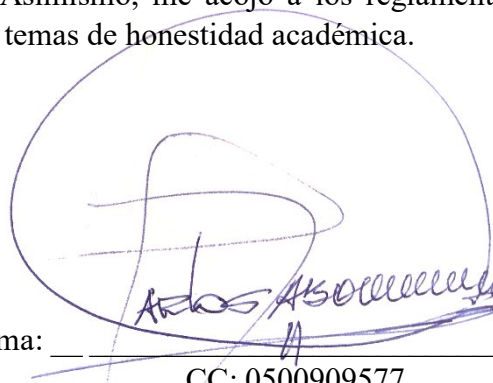
Tutor: **Dr. Víctor López Acevedo**

AÑO 2018-2019

AUTORÍA

Yo, Carlos Augusto Zambonino Córdova, con CC: 0500909577, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma: _____



CC: 0500909577

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 23 de marzo de 2020



Firma: _____

Carlos Augusto Zambonino Córdova
CC: 0500909577

DEDICATORIA

A mis hijos: Lenin y Carla; a mi esposa Cita Marianita, que con su afecto y cariño me motivan a crecer día a día.

AGRADECIMIENTO

A mi tutor, doctor Víctor López Acevedo, por su aporte invaluable y dedicación en la realización del presente trabajo.

A mi hermana, María Augusta, por su apoyo incondicional en la revisión de este documento.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	viii
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Título	5
1.2 Objetivos	5
1.2.1 Objetivo general	5
1.2.2 Objetivos específicos	5
1.3 Preguntas de investigación	5
1.4 Justificación	6
2. MARCO TEÓRICO	7
3. METODOLOGÍA	9
4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	11
4.1 Tributación de la municipalidad de Salcedo, período 2008-2018	11
4.2 Aplicación de la normativa tributaria local	14
CONCLUSIONES	22
RECOMENDACIONES	23
FUENTES	24
Fuentes primarias	24
Fuentes secundarias	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25
ANEXOS	26

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Cuadro metodológico	9
Tabla 2: Ordenanzas tributarias.....	14
Gráfico 1: Ingresos propios (en porcentaje)	11
Gráfico 2: Ingresos propios (en dólares)	13
Gráfico 3: Transferencias del Estado.....	13
Gráfico 4: Valoración de predios del cantón	17
Gráfico 5: Personal calificado	17
Gráfico 6: Mejora en la recaudación de tributos.....	18
Gráfico 7: Aspectos de mejora	18
Gráfico 8: Normativa local.....	19
Gráfico 9: Accionar de los concejales	19
Gráfico 10: Reformas en el área tributaria.....	20
Gráfico 11: Capacitación normativa local	20
Gráfico 12: Aplicación del Cootad.....	21

RESUMEN

El presente estudio es un análisis de la gestión tributaria de la municipalidad de Salcedo a partir de la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). La derogada Ley de Régimen Municipal permitía que el cálculo del valor inmobiliario se realice al libre albedrío del contribuyente al momento de protocolizar las transacciones inmobiliarias, lo cual generó una distorsión en los verdaderos precios comerciales.

Las disposiciones del Cootad mejoraron el mecanismo del cálculo del valor de la propiedad, disponiendo la actualización bianual del catastro a un valor comprendido entre el setenta por ciento (70 %) y el cien por ciento (100 %) del valor del avalúo comercial (Art. 526.1). Esto quiere decir que se produjo un incremento de 6,65 puntos porcentuales en el período 2014-2018 frente al período 2008-2011, en que estuvo vigente la Ley de Régimen Municipal.

Dicho cambio sustancial obligó a que se adecúe el marco normativo (ordenanzas) al ordenamiento jurídico vigente para lograr un catastro técnico, integrado, confiable y georreferenciado, el cual, a su vez, sea una herramienta fundamental de planificación del territorio, mejore los ingresos, facilite la ejecución de la obra pública y los servicios públicos, garantizando la equidad, eficiencia, progresividad y simplicidad administrativa, de tal forma que se brinde al contribuyente un servicio de calidad y a la vez se potencie la recaudación.

La consecuencia de todo este proceso fue, sin duda, el mejoramiento de la recaudación tributaria, cumpliendo con el objetivo de que, en forma progresiva, la administración municipal sea autosostenible.

Palabras clave: Tributación municipal, ingresos propios, gestión tributaria, GAD

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Título

Análisis de la gestión tributaria de la municipalidad de Salcedo desde la vigencia del Cootad (2008-2018)

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Determinar si el ajuste de los precios de comercialización de las propiedades mejoró la recaudación tributaria de la Municipalidad de Salcedo, a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018, mediante la revisión documental y testimonial, y de esta manera contribuir a crear un sentido de responsabilidad tributaria.

1.2.2 Objetivos específicos

- Determinar la incidencia en el cobro de tributos que tuvo el ajuste del valor de la propiedad a precios de mercado a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018.
- Analizar la aplicación de la normativa tributaria local en la recaudación de los tributos a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018.

1.3 Preguntas de investigación

- ¿Cómo cambió la gestión tributaria después de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018?
- ¿De qué manera el ajuste de valores de la propiedad incidió en el cobro de tributos y cómo coadyuvó la normativa tributaria local en la recaudación a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018?

1.4 Justificación

Desde el año 2008, con la aprobación de la Constitución actual, Ecuador se organiza de mejor manera, ya que gobierna de forma descentralizada y fortalece la autonomía de los regímenes seccionales, asignando nuevas responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

A partir de entonces, se adecúa la normativa local al nuevo ordenamiento jurídico. Es así que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) entró en vigor el 19 de octubre de 2010 y sustituyó a la Ley de Régimen Municipal.

La derogada ley permitía que el cálculo del valor de la propiedad se realice de manera no técnica, puesto que se utilizaban valores arbitrarios y no ajustados a los verdaderos precios de comercialización, lo que ocasionaba que los municipios no cuenten con ingresos suficientes, derivados del cobro de tributos, para su autosostenibilidad.

El Cootad norma de mejor manera el cálculo del valor de la propiedad, obligando a las dependencias de avalúos y catastros municipales a la actualización bianual del catastro a un valor comprendido entre el setenta por ciento (70 %) y el cien por ciento (100 %) del valor del avalúo comercial (Art. 526.1), lo cual exige mayor trabajo tanto en el cálculo como en la implementación de normas que se adecúen a las nuevas disposiciones y a la ejecución de las políticas públicas locales.

Este cambio hizo que la Jefatura de Avalúos y Catastros Municipales trabaje en pos de lograr un catastro técnico, integrado, confiable y georreferenciado, para que sea una herramienta fundamental de planificación del territorio, mejore sus ingresos, facilite la ejecución de la obra pública, los servicios a la colectividad y, con ello, erradique las necesidades básicas insatisfechas; de esa manera, brinde al usuario un servicio de calidad.

De forma complementaria, el logro de la aplicación del marco normativo vigente garantiza la equidad, eficiencia, progresividad y simplicidad administrativa.

2. MARCO TEÓRICO

La gestión tributaria es la capacidad de los gobiernos locales de generar ingresos tributarios para la obra pública. La mayoría de las municipalidades lo hace a medias, por lo que es necesario tener herramientas que permitan evaluar la gestión pública (Oyervide, 2012).

Se considera que los municipios de zonas de baja población (menos de 50 000 habitantes) no generan suficientes ingresos para cubrir las remuneraciones de los servidores de dicha institución. Esta situación se debe a estructuras no adecuadas de personal, o, en definitiva, a una muy baja gestión en la generación de recursos propios (Bonet & Rueda, 2013).

La descentralización y la recaudación nos indican que la fuente de financiamiento de los municipios guatemaltecos son las transferencias, que representan el 50 % de los ingresos totales municipales (*Ibid.*). (Bonet & Rueda, 2013).

Por lo expuesto con anterioridad, se considera que el esfuerzo fiscal es bajo. Buena parte de este desorden es por la subvaloración de los avalúos catastrales, altos descuentos a los valores comerciales, pésimo registro de las propiedades y falta de capacidad técnica para realizar los avalúos (*Ibid.*).

En Ecuador, los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, durante el período 2008-2014, representaron el 21,17 % de los ingresos totales, mientras que las transferencias del Estado en el mismo período fueron del 76,10 % de los ingresos totales (Rousseau, Álvarez & Bernal, 2015).

Víctor Peláez Moreno, en su tesis para maestría en estudios urbanos, desarrolla el tema “Descentralización Fiscal en Ecuador 2008-2014”, en el que analiza el objeto, la política de descentralización fiscal ecuatoriana por medio de los instrumentos de política pública, identificándose a la descentralización fiscal y la autonomía financiera como las variables dependientes, en tanto que la variable independiente es la gobernanza multinivel y legal; la metodología que se utilizó en el trabajo en mención fue exploración documental bibliográfica (documentos públicos, leyes, informes financieros de las estructuras organizacionales de las instituciones públicas y gobiernos subnacionales), así como entrevistas a especialistas en descentralización y actores de la formulación de la política.

En la década de 1990, con el fracaso del agigantamiento del Estado y la baja capacidad del Gobierno Central en proveer bienes o servicios públicos, se dio paso a la descentralización, desde la visión neoliberal, en la cual se privilegiaba la privatización, junto con la creación de leyes especiales de participación y financiamiento de los recursos del Estado (preasignaciones) (Peláez, 2016).

A partir de 2008, la política pública cambió mediante la reforma del Estado que apuntó al fortalecimiento del territorio por medio del replanteamiento del modelo de descentralización, el ajuste de las competencias y el financiamiento de los gobiernos subnacionales. El Cootad estableció que los gobiernos autónomos descentralizados gocen de autonomía financiera; es decir, del derecho de recibir los recursos que les corresponde del Presupuesto General del Estado de manera directa, automática, oportuna y sin condiciones, así como la capacidad de generar y administrar recursos propios (Mogrovejo, 2010)

Se reafirma que el poder tributario originario está ejercido por la Asamblea Nacional, mediante la expedición de ley, y por los consejos provinciales y concejos municipales, en calidad de gobiernos seccionales autónomos, mediante la expedición de ordenanzas, conforme lo reconoce la Constitución Política de la República del Ecuador (*Ibid.*).

La autonomía, como lo señala la Carta Europea de Autonomía Local, es el “derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (*Ibid.*).

La autonomía para los gobiernos locales es fundamental y tiene tres vertientes: autonomía política, que es la potestad de los municipios de nombrar sus propias autoridades por elección popular y la capacidad de tomar decisiones dentro del marco de la ley; autonomía administrativa, que es la capacidad del municipio en gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en lo que se refiere a obra pública, servicios básicos y organización interna; y, autonomía financiera, que es la capacidad del municipio de contar con recursos propios para cumplir con las funciones que la ley impone en beneficio de sus habitantes (Mogrovejo, 2010).

3. METODOLOGÍA

El presente estudio de caso, al ser exploratorio, promovió la utilización de los enfoques cuantitativos y cualitativos para analizar los siguientes objetivos específicos:

Tabla 1: Cuadro metodológico

CUADRO METODOLÓGICO					
ITEM	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICA DE MEDICIÓN	FUENTES DE VERIFICACIÓN
1	Determinar la incidencia en el cobro de tributos que tuvo el ajuste del valor de la propiedad a precios de mercado a partir de la vigencia del COOTAD, en el período 2011-2018.	Ajuste del valor de la propiedad a precios de mercado	Diferencia del valor de la propiedad antes y después de la vigencia del COOTAD	Relación antes y después de la vigencia del COOTAD Encuesta a veinte y dos servidores municipales, conocedores de temas tributarios.	Cédulas presupuestarias de ingresos y egresos de 2008-2018 (Jefatura de Presupuesto)
2	Analizar la aplicación de la normativa tributaria local en la recaudación de los tributos a partir de la vigencia del COOTAD, en el período 2011-2018.	Aplicación normativa tributaria local	Número de ordenanzas tributarias creadas en el período 2011-2018	Relación antes y después de la vigencia del COOTAD Encuesta a veinte y dos servidores municipales, conocedores de temas tributarios.	Secretaría de la municipalidad de Salcedo

Fuente: El autor. Elaboración propia.

Para determinar la incidencia en el cobro de tributos que tuvo el ajuste del valor de la propiedad a precios de mercado a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018 (primer objetivo específico de esta investigación), se define el ajuste del valor de la

propiedad a precios de mercado, en tanto que la variable independiente es el año de recaudación, sus indicadores son la diferencia del valor de la propiedad antes y después de la vigencia del Cootad; de igual manera, la técnica de medición es la relación antes y después de la vigencia del Cootad; por otra parte, se utilizará una encuesta para recabar información de gente conocedora del tema tributario y revisión documental. La fuente primaria la constituyen los testimonios de los servidores de la municipalidad de Salcedo, en tanto que la fuente secundaria es la revisión documental, la cual permitirá analizar el comportamiento de los ingresos y egresos de los tributos.

Durante el estudio de caso se analizaron la aplicación de la normativa tributaria local en la recaudación de los tributos a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018 (segundo objetivo específico del presente estudio), se concibe a la gestión tributaria como la variable dependiente, mientras que la variable independiente es la aplicación de la normativa tributaria local. Su indicador es el número de ordenanzas tributarias creadas durante el período 2011-2018; por último, la escala de medición es la relación antes y después de la vigencia del Cootad.

Se hizo uso de la técnica de la revisión documental, definida como fuente secundaria, para lo cual se acudió a la Jefatura de Presupuesto de la municipalidad del cantón Salcedo para recabar información detallada y precisa de ingresos, por medio de las cédulas presupuestarias de ingresos y egresos durante el período de 2008-2018, que son el detalle de ingresos y gastos por partidas presupuestarias de cada año.

De igual manera, se acudió a la Secretaría General de la municipalidad de Salcedo, con el propósito de verificar y constatar el número de ordenanzas tributarias que fueron emitidas por el Legislativo durante el período 2011-2018

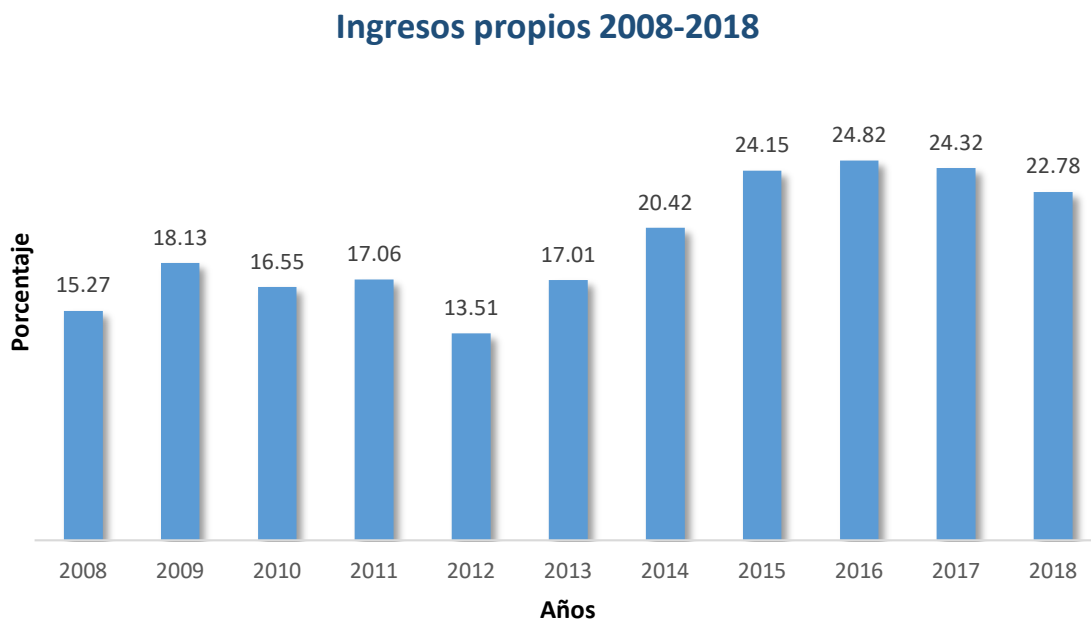
Por último, a veintidós servidores municipales de diferentes dependencias (Avalúos y Catastros, Rentas, Financiero, Contabilidad y Presupuesto) que están relacionadas y cuyos funcionarios seleccionados son conocedores del tema tributario se les aplicó una encuesta de nueve preguntas cerradas, para conocer su experiencia sobre algunos temas que han incidido en temas tributarios.

4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Tributación de la municipalidad de Salcedo, período 2008-2018

Con el propósito de determinar la incidencia en el cobro de tributos que tuvo el ajuste del valor de la propiedad a precios de mercado a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2008-2018, se efectuó la recolección de información en el archivo de la municipalidad de Salcedo, en la Jefatura de Presupuesto, con sustento en las cédulas presupuestarias de ingresos y egresos del período citado, cuyo resultado se evidencia en el gráfico 1.

Gráfico 1: Ingresos propios (en porcentaje)



Fuente: Jefatura de Presupuesto. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

El lapso de análisis de los resultados exhibidos en esta investigación arranca en el año 2008, que es cuando inicia la vigencia de la actual Constitución de la República; incluye, además, el tiempo durante el cual la Ley de Régimen Municipal estuvo vigente hasta el año 2010. En este período el porcentaje de ingresos propios alcanzó el 15,27 % en el 2008; el 18,13 % en el 2009 y el 16,55 % en el 2010. Con la vigencia del Cootad (octubre 2010), en el año 2011

hubo una ligera recuperación de la recaudación con relación al 2010, mientras que en el 2012 hay una caída significativa de 3,55 puntos porcentuales al 13,51 %.

Esto se explica, en primer lugar, por la falta de capacitación del personal de la municipalidad sobre la nueva valoración de los catastros y la participación de los operadores externos, que son las notarías, las cuales tampoco estuvieron preparadas y coordinadas con la municipalidad para la aplicación de la nueva normativa legal vigente; en segundo lugar, se debe a la inadecuada aplicación de la norma tributaria por parte de los servidores municipales. Pero, de manera principal, se debe a que en ese año, para cumplir con las exigencias de organismos estatales, como Senplades y sobre todo del organismo crediticio Banco de Desarrollo, en lo referente a las recaudaciones de ingresos propios y la recuperación de cartera para la concesión de nuevos créditos, el GAD municipal del cantón Salcedo, luego de un largo proceso de selección y depuración, resolvió la baja de un significativo porcentaje de la cartera que a la fecha se encontraba vencida y en calidad de créditos incobrables.

De forma adicional, es menester señalar que mientras se llevaba a cabo el proceso de baja, los contribuyentes dejaron de pagar sus obligaciones pendientes hasta que concluya el proceso y se determine con exactitud los valores adeudados.

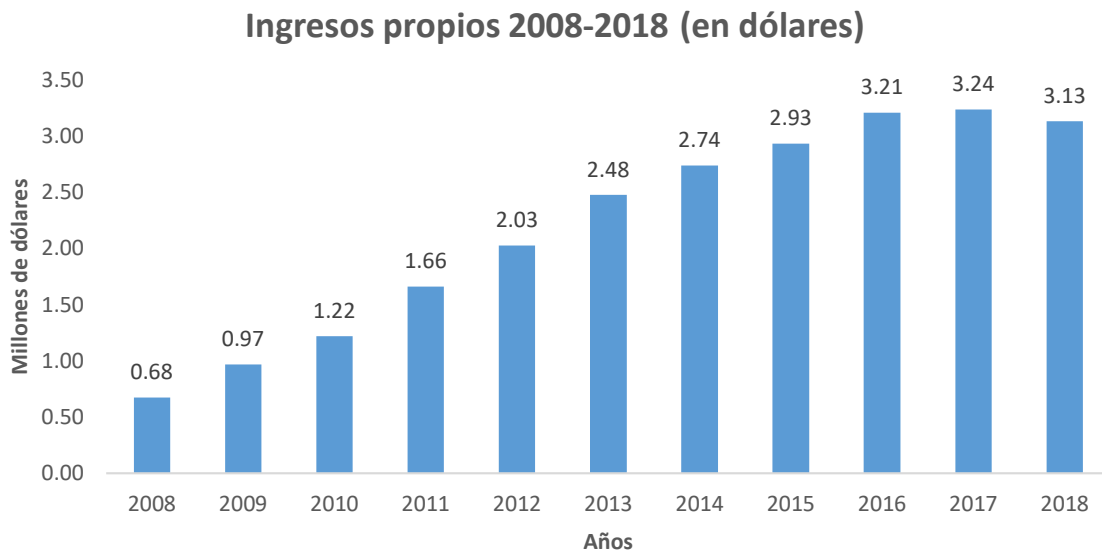
A partir del año 2013 se empieza a ver una recuperación paulatina en la recaudación, obteniendo el 17,01 %; en el 2014 llegó al 20,42 %, en el 2015 al 24,15 % y en el 2016 al pico más alto, del 24,82 %, en tanto que en el 2017 se registró una pequeña baja, al 24,32 % y en el 2018 bajó aún más al 22,78 %. Esta variación de los porcentajes de recaudación de ingresos propios se explica por la aplicación del Cootad como herramienta fundamental para la recaudación de tributos en todos los gobiernos seccionales.

Con el análisis de los resultados del gráfico 1 también se debe hacer un breve recuento de lo recaudado en términos monetarios (dólares estadounidenses); es decir, cuál fue el comportamiento y la evolución de los ingresos propios en el período de estudio 2008-2018, situación que se refleja en gráfico 2.

En el 2008, el total de ingresos propios fue de 675 902,90 dólares; para el 2009 la recaudación fue de 969 188,45 dólares; en 2010 de 1 222 573,51 dólares; durante el 2011 de 1 659 775,66 dólares; para el 2012 fue de 2 026 163,19 dólares; en el 2013 de 2 477 176,35 dólares; en el 2014 de 2 738 722,12; en el 2015 de 2 933 804,33 dólares; este

comportamiento ascendente, constante y regular se mantiene hasta el año 2018, en el que tuvo un ingreso de 3 134 446.48 dólares.

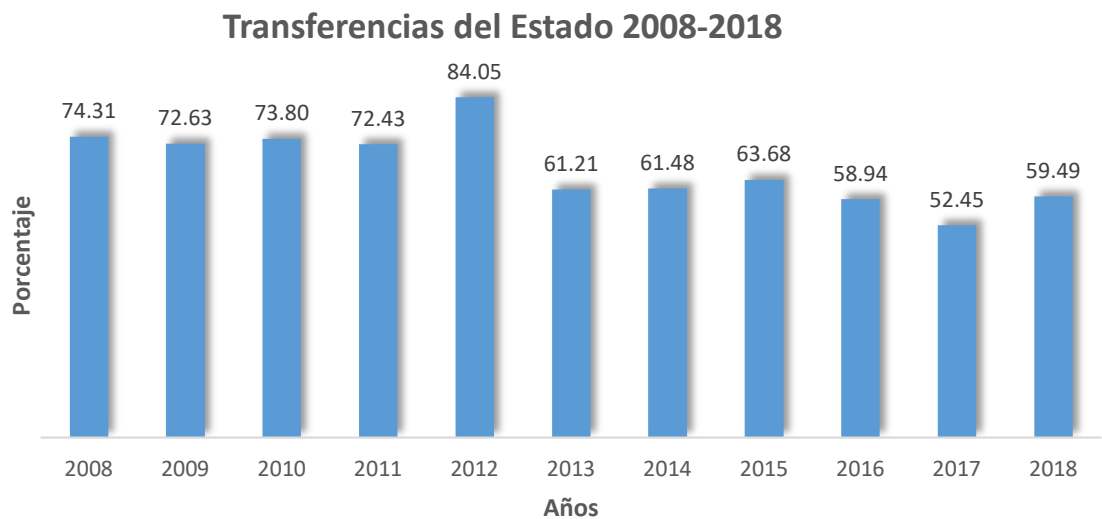
Gráfico 2: Ingresos propios (en dólares)



Fuente: Jefatura de Presupuesto. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

El gráfico 3 representa los ingresos por transferencia del Estado hacia la municipalidad del cantón Salcedo, información sustentada en las cédulas presupuestarias de ingresos y egresos correspondiente al período 2008 al 2018.

Gráfico 3: Transferencias del Estado



Fuente: Jefatura de Presupuesto. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

Entre los años 2008 y 2011 se mantiene un porcentaje similar, que oscila entre el 74,31 % y 72,43 %; mientras en el 2012 existe un incremento significativo de las contribuciones del Estado, atribuyéndose a las asignaciones extrapresupuestarias entregadas por el Gobierno Nacional para la construcción de obras prioritarias en el cantón, como compensación a la no construcción de la carretera Salcedo-Tena, dinero que fue desembolsado para construir la Terminal Terrestre y el Mercado La Tebaida. Entre los años 2013 y 2018 el cantón disminuye su dependencia de las transferencias del Estado y los ingresos propios se incrementan, por lo que en el 2013 se obtiene un 61,21 %; teniendo un crecimiento en el 2014 al 61,48 % y en el 2015 al 63,68 %, lo cual finaliza en el 2018 con 59,49 %.

De lo anterior se puede establecer que en el período examinado se cumple con el presupuesto de la ley; es decir, mejorar la recaudación de los GAD mediante esfuerzos fiscales y administrativos para volverlos menos dependientes de las asignaciones del Estado. De esa forma se explica que mientras los ingresos propios permanecían inalterables, las asignaciones estatales crecieron para atender las demandas de la población, en tanto que en el momento en que ocurrió lo contrario, las rentas del Estado disminuyeron.

4.2 Aplicación de la normativa tributaria local

Para establecer el análisis de la aplicación de la normativa tributaria local en la recaudación de los tributos a partir de la vigencia del Cootad, durante el período 2011-2018, se recurrió a la Secretaría de la municipalidad del cantón Salcedo, recabándose las ordenanzas que fueron emitidas con carácter tributario desde el 2008 hasta el 2018.

Tabla 2: Ordenanzas tributarias

ORDENANZAS TRIBUTARIAS APROBADAS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SALCEDO EN EL PERÍODO 2011-2018		
ITEM	DESCRIPCIÓN DE LAS OREDENANZAS	FECHA DE EMISIÓN
1	Ordenanza de Fraccionamiento Predial Urbano y Rural	01-mar-11
2	Ordenanza para la Organización, Administración y Funcionamiento del Registro de la Propiedad	27-abr-11

3	Ordenanza de contribución especial de mejoras por obras públicas ejecutadas en el cantón Salcedo	26-may-11
4	Ordenanza que Regula la Formación de los Catastros Prediales Urbanos y Rurales, la Determinación, Administración y Recaudación del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales para el bienio 2012 -2013	04-ene-12
5	Ordenanza Reformativa de la Ordenanza para la Organización, Administración y Funcionamiento del Registro de la Propiedad	17-jul-12
6	Ordenanza del Impuesto de Patente Municipal	23-oct-12
7	Ordenanza para Recuperar los Valores del Impuesto al Rodaje de Vehículos	12-dic-12
8	Ordenanza Reformativa de la Ordenanza de Contribución Especial de Mejoras por Obras Públicas Ejecutadas	15-mar-13
9	Ordenanza Reformativa de la Ordenanza de Fraccionamiento Predial Urbano y Rural	15-may-13
10	Ordenanza de Adjudicación y Titulación de Bienes Inmuebles	23-may-13
11	Ordenanza Reformativa a la Ordenanza para la Organización y Funcionamiento del Registro de la Propiedad	10-jun-13
12	Ordenanza por Mitigación de Impactos Ambientales	13-ago-13
13	Ordenanza del Registro de la Propiedad	06-may-14
14	Ordenanza que Regula la Formación del Catastro Predial Urbano, la Determinación, Administración y Recaudación del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales para el bienio 2014 - 2015	21-jul-14
15	Ordenanza Reformativa de la Ordenanza de Ordenamiento Territorial	18-nov-15
16	Ordenanza que Regula la Formación de los Catastros prediales Urbanos y Rurales, la Determinación, Administración y Recaudación del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales para el bienio 2016 -2017 del cantón Salcedo	31-dic-15
17	Ordenanza de Autorización y Control de la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos en lechos de ríos, lagos y canteras	12-abr-16
18	Ordenanza Reformativa a la Ordenanza para la Organización y Funcionamiento del Registro de la Propiedad	21-ago-17
19	Ordenanza del Servicio de Alcantarillado	13-oct-17
20	Ordenanza que Regula la Formación de los Catastros prediales Urbanos y Rurales, la Determinación, Administración y Recaudación del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales para el bienio 2018 -2019	28-dic-17
21	Ordenanza Reformativa a la Ordenanza que Regula la Formación de los Catastros Prediales Urbanos y Rurales, la Determinación, Administración y Recaudación del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales para el Bienio 2018-2019	16-abr-18
22	Reforma a la Ordenanza de Regulación, Autorización y Control de la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos en lechos de ríos, lagos y canteras	10-sep-18
23	Ordenanza que Regula la Administración y Funcionamiento del Mercado y Plazas de Mercado en la Parroquia San Miguel	17-oct-18

Fuente: Secretaría General. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

Bajo el principio de la supremacía de la ley, el Cootad dispuso la actualización y la codificación de la normativa local para la correcta aplicación de sus disposiciones; en este sentido, las ordenanzas aprobadas, si bien contribuyeron a establecer la base legal adecuada para la gestión tributaria, no contribuyeron con efectividad al cumplimiento de los objetivos planteados porque unas no existían y otras tuvieron deficiencias en sus conceptos y contenidos, todo lo cual dificultó su aplicación y sus resultados repercutieron en las bajas recaudaciones municipales.

De las ordenanzas que constan en la tabla 2 se desprende que no todas tienen el carácter de recaudatorias, pero sí son importantes para tener una información actualizada que sirva para la planificación y, sobre todo, para tener un catastro confiable y técnico que, a la postre, ayudará en la gestión tributaria.

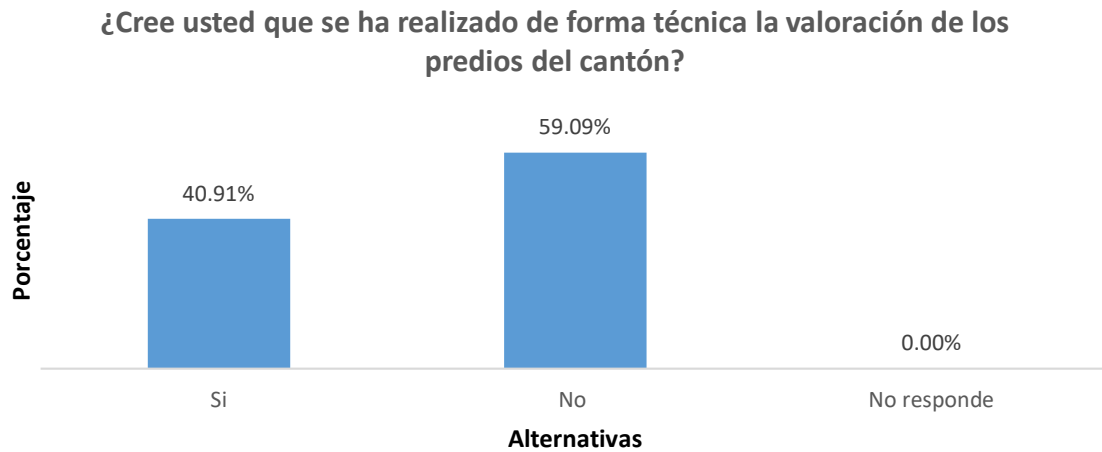
En el seno del Concejo no se ha tratado todavía la creación de algunas ordenanzas ni se las ha adecuado otras a la nueva normativa legal vigente para incorporarlas al acervo legal de la municipalidad, como por ejemplo, Ordenanza de Plazas y Mercados, Ordenanza de Excedentes y Diferencias de Área de los Predios, Ordenanza de Adjudicación y Titularización de Predios, Ordenanza para Cobro de la Plusvalía, entre otras.

Además, y sin dependencia alguna de la vigencia de un marco normativo adecuado y una fluida gestión tributaria, es fundamental el trabajo de la jefatura de avalúos y catastros para el cumplimiento de estos fines, pero su actual composición y asignación de recursos la convierten en una unidad deficitaria por la falta de equipamiento humano, técnico y tecnológico, siendo este un ente fundamental en la expedición de un catastro técnico, georreferenciado y confiable en la valoración real de los predios, todo lo cual permitiría cumplir con las disposiciones de la ley, como el cobro de los impuestos: predial urbano y rural, de alcabala, patentes, plusvalía, herencia, entre otros y, sobre todo, de contribución especial de mejoras, ya que la valoración de la tierra está atada al cobro de estos tributos; a la vez, facultaría atender de manera oportuna y eficiente las necesidades de los contribuyentes y, en último término, mejorar los ingresos municipales para cumplir con las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Para sustentar el estudio se procedió a efectuar la siguiente encuesta aplicada a veintidós servidores del GAD Municipal del Cantón Salcedo, de las dependencias: Avalúos y

Catastros, Rentas, Financiero, Contabilidad y Presupuesto; debido a que son conocedores del tema tributario.

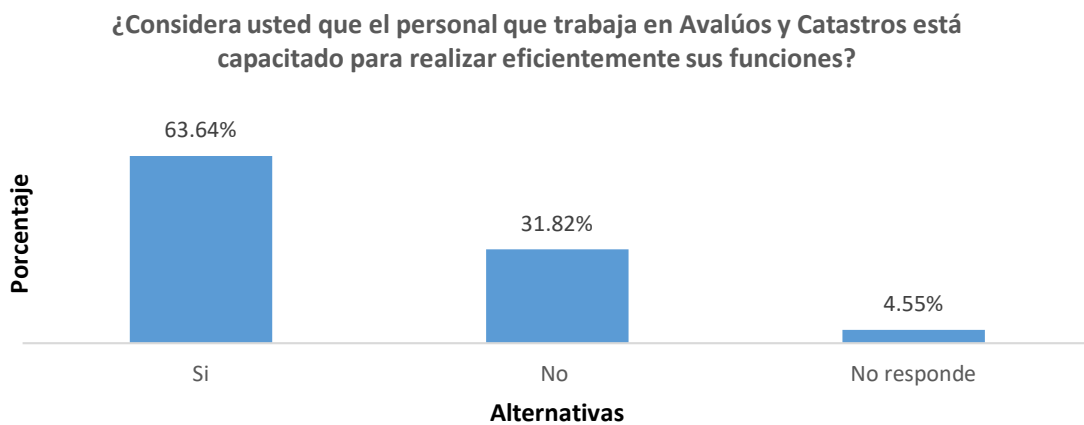
Gráfico 4: Valoración de predios del cantón



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

En el gráfico 4 se analiza que los funcionarios, en un 59,09 %, consideran que no se está efectuando una valoración técnica, lo que perjudica a la credibilidad, confianza y seguridad, dando paso a errores en la valoración y, por ende, en el cobro de los tributos del cantón.

Gráfico 5: Personal calificado



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

En la presente interrogante, la mayoría de servidores encuestados, un equivalente al 63,64 %, manifiesta que el personal que trabaja en Avalúos y Catastros sí está capacitado para realizar sus funciones de manera eficiente. Sin embargo, la falta de recursos tecnológicos ha limitado la recaudación económica de los predios; además, la carencia en contratación de personal calificado e idóneo genera barreras en la obtención de un catastro técnico y georreferenciado.

Gráfico 6: Mejora en la recaudación de tributos



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

En referencia a la recaudación de tributos, el 72,73 %, es decir, la mayoría de servidores encuestados, manifiesta que a partir de la vigencia del Cootad sí hubo mejoras en la recaudación, beneficiando a la autonomía económica financiera, con el fin de depender menos del Estado y recaudar los ingresos propios mediante el cobro de los tributos.

Gráfico 7: Aspectos de mejora



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

En referencia a la mejora de recaudación de tributos, se resalta que el 40,91 % considera que debe mejorar en la aplicación del principio de simplicidad administrativa, con el propósito de fomentar la agilidad, eficiencia y eficacia en la tramitación pública; un menor porcentaje, equivalente al 27,27 %, considera que se debe fortalecer la capacitación de los servidores públicos, con el propósito de erradicar el inadecuado trato al usuario y mejorar la cultura e identidad municipal, brindando una atención oportuna, técnica y productiva, optimizando los recursos, el tiempo y materiales.

Gráfico 8: Normativa local



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

De los servidores encuestados, el 68,18 % menciona que la normativa local no responde a las expectativas institucionales y de la ciudadanía; es decir, incumple con el derecho que tiene el pueblo hacia un trato de equidad e igualdad en el servicio y atención municipal.

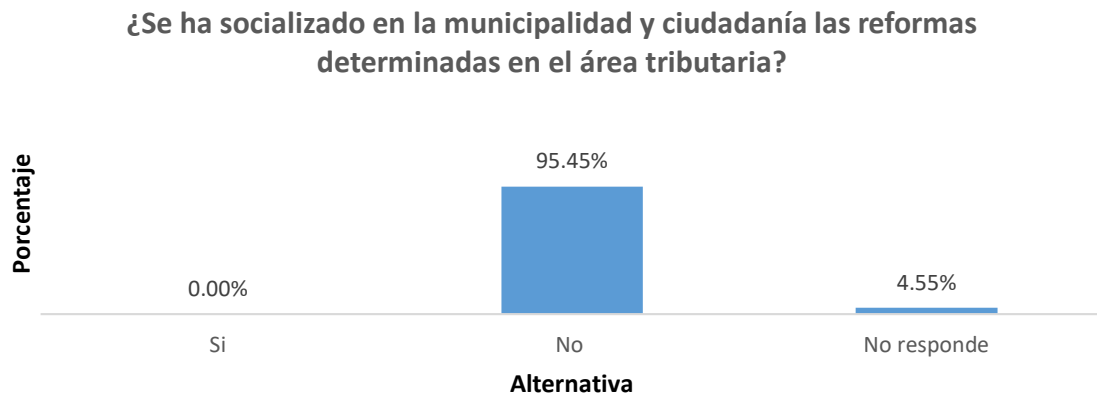
Gráfico 9: Accionar de los concejales



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

La mayoría de servidores considera que no es satisfactorio el trabajo efectuado por los concejales de la municipalidad en materia de tributación, es decir, es escasa la emisión de normativas locales que se ajusten a la realidad de problemas en la ciudadanía, lo que afecta en el servicio de calidad, la práctica del valor de responsabilidad social, el orden y economía.

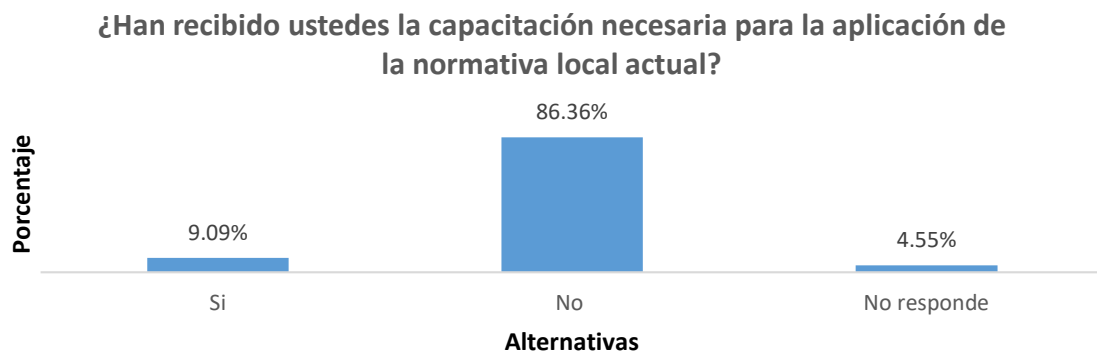
Gráfico 10: Reformas en el área tributaria



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

Casi en su totalidad los funcionarios manifiestan que no se ha socializado en la municipalidad ni en la ciudadanía las reformas determinadas en el área tributaria, lo que afecta en el conocimiento del tema, incrementando el incumplimiento de los contribuyentes conforme a la Ley, reduciendo la eficiencia administrativa, en lo principal, en el sistema tributario.

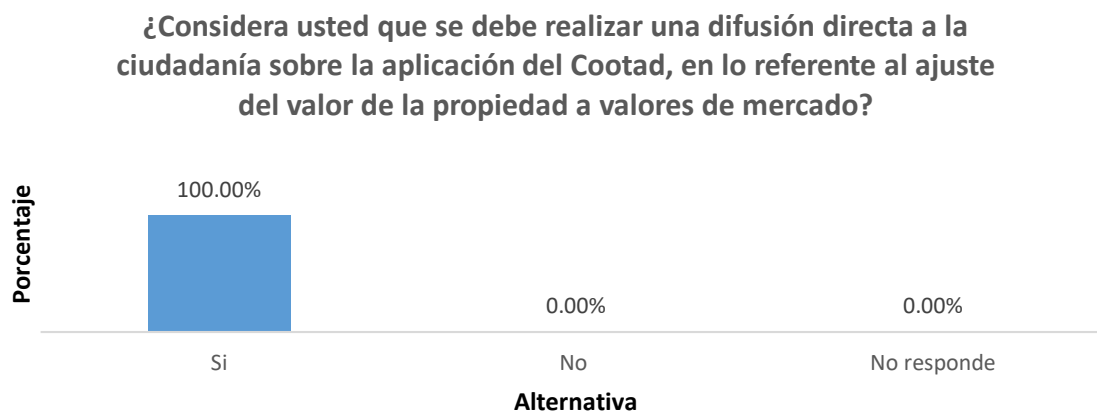
Gráfico 11: Capacitación en normativa local



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

La mayoría de encuestados (86,35 %) menciona que no ha recibido la capacitación necesaria para la aplicación de la normativa local actual, es decir, que el municipio debe invertir en la capacitación del personal técnico administrativo, con el fin de fortalecer la planificación y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural del municipio, en concordancia con las normas departamentales, de acuerdo con criterios técnicos.

Gráfico 12: Aplicación del Cootad



Fuente: Encuesta. GAD Municipal de Salcedo.
Elaboración: propia.

Los funcionarios, en un 100 % equivalente a la totalidad, menciona que sí se debe realizar una difusión directa a la ciudadanía sobre la aplicación del Cootad, en lo referente al ajuste del valor de la propiedad a valores de mercado, con el fin de profundizar en el conocimiento normativo y aplicar los deberes y derechos de la ciudadanía para promover el desarrollo equitativo, solidario, la integración y participación en el desarrollo social y económico de la población.

CONCLUSIONES

Si tomamos en cuenta el promedio de recaudación con la Ley de Régimen Municipal, desde el 2008 hasta el 2010, año en que se aprueba el Cootad, dicho promedio fue del 16,65 % de los ingresos propios de la municipalidad. En los años comprendidos entre 2011 y 2013, hubo un período de transición para la aplicación de la nueva normativa, en la cual la recaudación se mantuvo en porcentajes similares a los anteriores, exceptuando el año 2012, que registró una baja importante por la depuración de la cartera vencida. Del año 2014 al 2018 se obtiene un promedio de recaudación de 23,30 %, teniendo un crecimiento sostenido por cinco años consecutivos; por lo que podemos evidenciar que sí hubo una mejora en la gestión tributaria a partir de la vigencia del Cootad.

La inadecuada gestión catastral y tributaria se ha debido a que la normativa legal fue escasa: las ordenanzas aprobadas, si bien contribuyeron a establecer la base legal adecuada para la gestión tributaria, no contribuyeron con efectividad al cumplimiento de los objetivos planteados; algunas no existían y otras, tuvieron deficiencias en sus conceptos y contenidos; en la actualidad, se está adecuando al nuevo marco jurídico vigente, aunque de manera lenta y paulatina.

La Jefatura de Avalúos y Catastros no puede cumplir a cabalidad con su portafolio de productos, debido a la falta de asignación de recursos, convirtiéndose en una dependencia deficitaria, no técnica, que perjudica de manera ostensible a la planificación y recaudación tributaria cantonal.

Por último, queda en evidencia el deficiente trabajo de las autoridades municipales en cuanto a la capacitación del personal operativo, responsable de la socialización y educación a la ciudadanía, para que ésta asuma un sentido de pertenencia y de compromiso social con sus obligaciones tributarias; así como también, la dificultad latente de los empleados en relacionarse con el usuario, mostrando un trato inadecuado a los contribuyentes, además de un profundo desconocimiento, que imposibilita una solución inmediata a los problemas de los ciudadanos, que esperan ver sus recursos revertidos en obras.

RECOMENDACIONES

En el presente estudio se ha evidenciado que sí hay una mejoría notoria en la recaudación tributaria a partir de la vigencia del Cootad, pero queda claro también que se puede hacer mucho más si se trabaja en el fortalecimiento de la jefatura de avalúos y catastros, proporcionando el personal técnico necesario y dotándolo de equipos tecnológicos de punta, lo cual permitirá una adecuada actualización y fidelidad de la información (computadoras, transporte, GPS, estación total, fotos aéreas actualizadas, entre otros), para que sea capaz de administrar un catastro inmobiliario urbano y rural que sirva, de modo innegable, para la planificación y mejora de la recaudación (gestión propia).

Es imprescindible que las autoridades faciliten y promuevan la participación ciudadana en materia tributaria y presupuestaria, para plantear soluciones conjuntas que permitan llegar a consensos, gestando la convivencia democrática con la población.

De igual manera, el personal técnico y administrativo del GAD debe ser capacitado de forma permanente para brindar un buen trato al contribuyente y pueda dar soluciones rápidas y urgentes a los problemas y necesidades cotidianas del pueblo.

Superadas las deficiencias señaladas, se puede mejorar en un sentido ostensible la recaudación de recursos propios, conseguir una entidad municipal autosustentable y menos dependiente de las rentas del Estado (cada vez más disminuidas por las condiciones fluctuantes de la economía nacional). Con ello, el GAD estaría en condición de cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la población para alcanzar el *Sumak Kawsay*, el buen vivir, que es el objetivo central de las políticas públicas.

FUENTES

Fuentes primarias

Encuesta a veintidós servidores municipales de las dependencias de Avalúos y Catastros, Financiero, Rentas, Contabilidad y Presupuesto.

Fuentes secundarias

Cédula presupuestaria de ingresos y egresos de 2008-2018.

Ordenanzas tributarias emitidas en el período 2010-2018.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, G. (2008). Gestión de Recursos Humanos en la Administración Tributaria Venezolana. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 21.
- Bonet, J. (2009). ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? *Banco Interamericano de Desarrollo*, 23.
- Bonet, J., & Rueda, F. (2013). *Esfuerzo fiscal municipal en Guatemala*. Guatemala: Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo .
- De Cesare, C., & Lazo, J. F. (2008). Impuestos a los patrimonios en América Latina . *Publicación de las Naciones Unidas* , 108.
- Díaz , J., Borgognoni, M. D., & Dahl, E. (2017). La Política Económica Sub-Nacional y la Reducción de las Brechas de Desarrollo Regional El Caso Chubut y Tierra Del Fuego (Arg) 2003-2010 . *Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 03: 84-135.* , 50.
- Menjot, D., & Sánchez, M. (2006). *Fiscalidad de Estado y fiscalidad municipal en los reinos hispánicos medievales* (Vol. 92). Madrid: Collection de la Casa de Velázquez.
- Mogrovejo, J. C. (Junio de 2010). El poder tributario municipal en el Ecuador. *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional; Ediciones Abya Yala*.
- Oyervide, F. (Junio de 2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal? *Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador*, 2(3), 10. Recuperado el 11 de Diciembre de 2018, de <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5968/La%20capacidad%20fiscal%20de%20los%20municipios%20como.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Peláez, V. A. (23 de Enero de 2016). Descentralización Fiscal en Ecuador 2008-2014: Análisis desde los instrumentos de las Políticas Públicas. *Tesis para obtener el Título de Maestría en Estudios Urbanos* . Quito, Pichincha, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Portillo, M. J. (2018). Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica. *Universidad de Murcia*, 24.
- Rousseau, P., Álvarez, K., & Bernal, M. E. (2015). *Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014*. Quito: Banco del Estado.
- Salto, N. (2017). La doble imposición en los impuestos de patentes municipales y metropolitanas y 1.5 por mil sobre activos totales. *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UDLA - Tesis de grado*, 31.

ANEXOS

Anexo 1: Encuesta a servidores municipales

Encuesta aplicada a servidores de la Ilustre Municipalidad del cantón Salcedo, que conocen del tema tributario

Señor/a: Con la finalidad de conocer los aspectos del ajuste del valor de la propiedad a precios de mercado a partir de la vigencia del Cootad, me permito solicitar, de la manera más comedida, que se digne contestar la siguiente encuesta:

Su opinión realiza la investigación; por tal razón, se mantendrá estricta confidencialidad.

1. ¿Cree usted que se ha realizado de forma técnica la valoración de los predios del cantón?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

2. ¿Considera usted que el personal que trabaja en Avalúos y Catastros está capacitado para realizar eficientemente sus funciones?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

3. ¿Considera usted que a partir de la vigencia del Cootad hubo mejoras en la recaudación de tributos?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

4. ¿En qué aspectos cree que se evidenciaría la mejora en la recaudación de tributos?

a) Simplicidad administrativa ()

b) Transparencia de gestión ()

c) Mejor trato al usuario ()

d) Mayor capacitación de los servidores municipales ()

5. ¿Cree usted que la normativa local responde a las expectativas institucionales y de la ciudadanía?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

6. ¿Considera usted satisfactorio el trabajo efectuado por los concejales de la municipalidad en materia de tributación?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

7. ¿Se ha socializado en la municipalidad y ciudadanía las reformas determinadas en el área tributaria?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

8. ¿Han recibido ustedes la capacitación necesaria para la aplicación de la normativa local actual?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

9. ¿Considera usted que se debe realizar una difusión directa a la ciudadanía sobre la aplicación del Cootad, en lo referente al ajuste del valor de la propiedad a valores de mercado?

Sí (.....)

No (.....)

No responde (.....)

Anexo 2: Solicitud de entrega de documentos



San Miguel de Salcedo, 23 de septiembre de 2019

Máster
William Naranjo
ALCALDE DEL GAD MUNICIPAL DE SALCEDO
En su despacho. -

De mi consideración:

Yo, Arq. Carlos Zambonino Córdova, me dirijo a usted comedidamente para exponer y solicitar lo que sigue:

Soy estudiante del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), especialización de Gestión y Gobernanza Territorial, estoy elaborando mi tesis cuyo tema es: "Análisis de la gestión tributaria de la municipalidad de Salcedo desde la vigencia del COOTAD", razón por la que pido a usted ordene a quién corresponda se me haga llegar la información de las cédulas presupuestarias de ingresos y gastos desde el año 2008 hasta el 2018, material necesario para la elaboración de mi documento académico.

Por la atención que se sirva dar al presente, me anticipo en agradecerle.

De usted muy atentamente;

Arq. Carlos Zambonino Córdova
C.I. # 0500909577

G.A.D. MUNICIPAL DEL CANTÓN...
Nº. Trámite: 13-00-2019
Fecha: 23 de Septiembre de 2019
OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA
Lugar:

Anexo 3: Respuesta a solicitud de documentos



MEMORANDO No.- DF_P-0212-2019

Para: Ing. Gabriela Arias.
DIRECTORA FINANCIERA

De: Ing. Maria Augusta Salazar
JEFE DE PRESUPUESTO

Fecha: Salcedo, a 24 de Octubre del 2019

Asunto: Respuesta a la guía de tramite N.-2019-005571

Descripcion:

En atención a la guía de trámite N.-2019-005571 del Arq. Zambonino Córdova Carlos, en la cual solicita cédulas presupuestarias de ingresos y gastos desde el año 2008 hasta el año 2018, material necesario para la elaboración de tesis; me permito informar que lo requerido ya fue entregado por medio digital a la parte interesada.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente;

Ing. Maria Augusta Salazar
JEFE DE PRESUPUESTO



Ejacom



Handwritten mark