

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Administración Tributaria

TESIS

**EFFECTIVIDAD DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA EN LA
FIJACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL RURAL EN EL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN TISALEO EN EL
PERIODO 2016 – 2018.**

Autor: Sandra Paulina Granja Martínez

Director: Marcelo Varela

Quito, mayo 2020

AUTORÍA

Yo, Sandra Paulina Granja Martínez, máster, con CC 1803962552, 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 de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firmado electrónicamente por:
**SANDRA PAULINA
GRANJA MARTINEZ**

FIRMA DEL CURSANTE

SANDRA PAULINA GRANJA MARTÍNEZ

NOMBRE DEL CURSANTE

C.I. 1803962552

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Sandra Paulina Granja Martínez cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad, ciudad, mes, año: Quito, mayo 2021.



Firmado electrónicamente por:
SANDRA PAULINA
GRANJA MARTINEZ

FIRMA DEL CURSANTE _____

NOMBRE DEL CURSANTE _____

(SANDRA PAULINA GRANJA MARTÍNEZ) CI 1803962552.

DEDICATORIA

El presente trabajo va dedicado a Dios, quien me guía y bendice en cada paso que doy.

A mi esposo e hijo por su apoyo y comprensión, quienes me dan fuerza y ánimo para seguir adelante y cumplir con mis metas.

A mis padres quienes han sido un gran ejemplo de superación y perseverancia.

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento especial al Instituto de Altos Estudios Nacionales, a mis profesores quienes me han apoyado en mi formación académica, a mí tutor quien ha sido mi guía y por quien he podido concluir con la presente investigación y al Gobierno Autónomo Descentralizado de Tisaleo por haber facilitado la información.

RESUMEN

El impuesto predial es reconocido a nivel mundial como un financiamiento alternativo para cubrir con los servicios públicos que requiere la población de los gobiernos locales. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo aplica un porcentaje fijo de impuesto predial rural, es decir, los que menos tienen pagan igual que los que más tienen. Esta problemática se ha visto en varios Gobiernos Autónomos de la provincia de Tungurahua por lo que la presente investigación contribuirá y servirá como guía para los cantones del sector.

La investigación realizada tiene como objetivo determinar la efectividad del cumplimiento del principio de Equidad Tributaria en cuanto a la fijación del impuesto predial rural en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo de los años 2016 al 2018.

El desarrollo metodológico será mediante la aplicación de estadística descriptiva, método mixto. En el primer objetivo se estudiará el comportamiento del cobro del impuesto predial rural y su evolución en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018, los resultados obtenidos permitirán analizar la evolución y variación del cobro del impuesto predial. En el segundo objetivo se medirá la efectividad del principio de equidad tributaria, partiendo del análisis del cobro del impuesto predial rural, mismo que será medido a través de la aplicación de indicadores de gestión.

La propuesta de esta investigación es establecer rangos mínimos y máximos de los avalúos prediales rurales a los cuales se les aplicará porcentajes de impuestos equitativos, utilizando métodos y teorías que se han aplicado en otros gobiernos locales donde se ha visto un resultado favorable para la sociedad.

Palabras clave: Impuesto predial (H2), política fiscal (H3), equidad tributaria (H21), Gobierno Autónomo Descentralizado (H72).

Key words: Property tax (H2), fiscal policy (H3), tax equity (H21), Decentralized Autonomous Government (H72).

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Pregunta	3
1.3 Objetivos	3
1.3.1 General	3
1.3.2 Específicos	3
1.4 Hipótesis	3
1.5 Justificación	3
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	5
2.1 Política fiscal	5
2.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados	7
2.3 Ingresos	8
2.4 Gasto público	11
2.5 Bienestar Social	12
2.6 Equidad Tributaria	15
2.6.1 Equidad horizontal y vertical	15
2.7 Principio de Progresividad y Justicia	16
2.8 Impuesto Predial	17
2.8.1 Catastro	19
2.9 Aplicación de rangos de impuestos prediales en América Latina	22
2.9.1 Colombia	22
2.9.2 Guatemala	25
2.9.3 Perú	26
3.0 Aplicación de rangos de impuestos prediales en España	28
3.1 Análisis de las tarifas del Impuesto Predial en el distrito 18D06 Tungurahua	29
3.2 Aplicación de indicadores de gestión para entidades públicas	30
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	31
3.1 Estudio del comportamiento del avalúo del impuesto predial rural en los años 2016 al 2018	31
3.2 Evolución del Avalúo de los predios rurales del año 2016 al 2018	32
3.3 Estudio del comportamiento del cobro del impuesto predial rural de los años 2016 al 2018	33
3.4 Recaudación y comportamiento mensual del Impuesto Predial Rural	35

3.5 Morosidad anual impuesto predial rural.....	36
3.6 Descuento por ley de anciano aplicado al impuesto predial rural	37
3.7 Descuento por discapacidad aplicado al impuesto predial rural	37
3.8 Tasa de bomberos aplicado al impuesto predial rural	38
3.9 Servicios Administrativos aplicados al impuesto predial rural	38
4.0 Evolución de los ingresos del GAD correspondientes a los años 2016 al 2018.....	39
4.1 Gasto en Inversiones Públicas y Transferencias Entregadas	41
4.2 Evolución de los Predios Rurales	42
CAPÍTULO IV: RESULTADOS E INTERPRETACIÓN.....	45
4.1 Aplicación de indicadores.....	45
4.2 Desarrollo de indicadores.....	46
4.3 Propuesta	54
4.3.1 Resumen de los resultados obtenidos	54
4.3.2 Análisis de la Banda Impositiva que se debe aplicar a los impuestos prediales rurales	58
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
5.1 Conclusiones	64
5.2 Recomendaciones.....	65
6. Bibliografía.....	67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Presupuesto de gastos.....	11
Tabla 2 Servicios básicos en Tungurahua	13
Tabla 3 Detalle avalúo terreno y construcción del predio rural de los años 2016 al 2018	21
Tabla 4 Predio Rural del Municipio de Bucaramanga (Tarifas por mil).....	24
Tabla 5 Predio Habitacional del Municipio de Bucaramanga (Tarifa por mil)	24
Tabla 6 Predio Habitacional del Municipio de Bucaramanga (Tarifas por mil).....	25
Tabla 7 Alícuotas o tasas - Impuesto anual de inmuebles	26
Tabla 8 Base imponible y tasas del impuesto predial.....	27
Tabla 9 Tarifas del Impuesto Predial	28
Tabla 10 Tarifas del Impuesto Predial	28
Tabla 11 Tarifa básica por mil - Impuesto Predial Rural.....	29
Tabla 12 Predio Rural del Cantón Tisaleo de los años 2016 al 2018	32
Tabla 13 Impuesto predial rural de los años 2016 al 2018	34
Tabla 14 Recaudación Mensual del Impuesto Predial del año 2016 al 2018	35
Tabla 15 Morosidad Impuesto Predial Rural de los años 2016 al 2018.....	36
Tabla 16 Descuento Ley Anciano.....	37
Tabla 17 Descuento por la Ley de Discapacitados.....	38
Tabla 18 Tasa de Bomberos	38
Tabla 19 Servicios Administrativos	39
Tabla 20 Ingresos GAD Tisaleo del año 2016 al 2018.....	39
Tabla 21 Inversiones públicas y Transferencias entregadas	42
Tabla 22 Indicadores de Gestión	45
Tabla 23 % Tasa de bomberos y Servicios administrativos.....	533
Tabla 24 Resultados Obtenidos	55
Tabla 25 Tarifas del Impuesto Predial	58
Tabla 26 Tarifas del Impuesto Predial	60
Tabla 27 Valores recaudados del Impuesto Predial	62
Tabla 28 Tarifas del Impuesto Predial	63

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Proceso del impuesto predial	18
Gráfico 2 Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial rural	23
Gráfico 3 Avalúo Predio Rural del año 2016 al 2018	33
Gráfico 4 Impuesto predial rural neto total generado del año 2016 al 2018	34
Gráfico 5 Ingresos del GAD de Tisaleo del año 2016 al 2018.....	40
Gráfico 6 Evolución de Predios desde el año 2016 al 2018.....	42

CAPÍTULO I

1.1 Antecedentes

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo (2019), fue fundado el 17 de noviembre de 1987, su población es 12.137 y cuenta con una superficie de 60 km², gran parte de sus ingresos se debe a su producción agrícola y ganadera, por su reciente creación no se observa un gran desarrollo en lo administrativo y económico, en tal sentido existen varios procesos por mejorar, uno de ellos es la fijación correcta del impuesto predial.

Es importante mencionar que, en Ecuador la banda impositiva aplicada a la propiedad rural es un porcentaje que no debe ser inferior al cero punto veinticinco por mil (0,25 x 1000) ni superior a tres por mil (3 x 1000). Por lo cual, en la Ordenanza Municipal 1 Catastros Prediales Urbanos y Rurales de los años 2018- 2019 y 2016 - 2017 se especifica que la determinación del Impuesto Predial Rural en el cantón Tisaleo se aplicará una tarifa del cero punto cuarenta y cinco por mil (0,45 x 1000) de los avalúos reales. Ante lo expuesto, se evidencia que la fijación del impuesto a los inmuebles en el cantón Tisaleo es proporcional y no progresivo, es decir, un mismo porcentaje es aplicado a todos los contribuyentes.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), establece:

Las atribuciones del Concejo Municipal, “Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos, previstos en la Ley a su favor” (art. 57.b); en el mismo documento menciona “[...] que la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales [...]” (art. 139); los que deben unificar lineamientos y parámetros de metodología sobre el manejo y acceso a la información, “[...] es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural [...]” (art. 139).

En este sentido, con la normativa del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen la facultad de buscar la metodología pertinente de fijación del impuesto a la propiedad, considerando y respetando el rango mínimo y máximo. Al disponer autonomía política, financiera y administrativa, los GAD crean ordenanzas municipales, con el propósito de obtener financiamiento propio para cubrir las necesidades básicas de la sociedad, al

no existir un estudio y análisis correcto en la fijación de los impuestos se puede vulnerar los principios tributarios y políticas públicas. El propósito de los GAD es llegar a todos los niveles de la población, redistribuyendo y orientando los bienes y recursos públicos, recompensado inequidades, garantizando las necesidades básicas y la inclusión para cumplir con el objetivo de buen vivir de toda la sociedad. Respecto a lo indicado, se puede mencionar que para Tobón Zapata y Muñoz Mora (2013, pág. 181) “La tributación genera un vínculo entre los contribuyentes y el gobierno, traducándose en un desarrollo económico y democrático, contribuyendo para la prestación de servicios para los ciudadanos”.

Mientras en América Latina y el Caribe, el impuesto predial o impuesto sobre los inmuebles es el principal ingreso tributario de los municipios. Chile es uno de los países que fijan las alícuotas o las tasas a la propiedad rural aplicando un porcentaje fijo a los siguientes parámetros: bienes de raíces agrícolas, bienes raíces no agrícolas y bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación. Colombia no tiene una tabla de tarifas en rangos, pero en su normativa menciona que la tarifa debe establecerse bajo ciertos criterios socioeconómicos, bajo estratos de economía agropecuaria. Guatemala y Perú cuenta con una banda de alícuotas o tasas por rangos sobre el valor de inmueble rural.

Por lo expuesto, es evidente que se han vulnerado varios principios tributarios en el GAD de Tisaleo uno de ellos el de Equidad, el método aplicado en la fijación del impuesto predial rural no cumple con la normativa legal vigente. En la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008, art. 300) “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria [...]”. Los principios ayudarán a una correcta redistribución de recursos, priorizarán los impuestos directos y progresivos.

Antes lo establecido, se puede indicar que la Equidad Tributaria es la distribución de la carga tributaria en referencia y proporción con la capacidad contributiva de cada contribuyente, es decir, paga más el que tiene más y paga menos el que menos tiene. Se ha visto la necesidad de realizar un estudio sobre el efectivo cumplimiento del principio de Equidad Tributaria en la fijación del impuesto predial rural del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018.

1.2 Pregunta

¿Cuál es la efectividad del cumplimiento del principio de Equidad Tributaria en cuanto a la fijación del impuesto predial rural del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018?

1.3 Objetivos

1.3.1 General

Determinar la efectividad del cumplimiento del principio de Equidad Tributaria en cuanto a la fijación del impuesto predial rural en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018.

1.3.2 Específicos

- Estudiar el comportamiento del cobro del impuesto predial rural y su evolución en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018.
- Medir la efectividad del principio tributario de equidad, partiendo del análisis del cobro del impuesto predial rural, a través de indicadores de gestión.

1.4 Hipótesis

El principio de Equidad Tributaria no se cumple efectivamente en la fijación del impuesto predial rural en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018.

1.5 Justificación

Se debe considerar que todo régimen tributario debe regirse por una serie de principios y aplicación de políticas públicas que contribuyan a mejorar la redistribución del ingreso y riqueza entre la población. Por lo que, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador publicada en el (2007) menciona que la base impositiva del sistema tributario sustente impuestos que contribuya con la desigualdad buscando una mayor justicia social. El sistema tributario es un instrumento importante en la política económica, brindando recursos públicos al Estado, estimula la inversión, ahorro y una mejor redistribución de las riquezas a la sociedad. Para tener un manejo efectivo y eficiente del sistema tributario, es importante tener un marco jurídico, procedimientos, normas y las herramientas que ayuden a establecer impuestos justos.

En tal sentido, el COOTAD (2010) “Banda impositiva. - El valor de la propiedad rural se aplicará un porcentaje que no será inferior a cero puntos veinticinco por mil ($0,25 \times 1000$) ni superior a tres por mil (3×1000), será fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal o metropolitano” (art. 517). Por lo cual, el GAD de Tisaleo para el año 2018 aplica a todos los predios rurales una tasa porcentual fija del cero punto cuarenta y cinco por mil ($0,45 \times 100$), a simple vista se evidencia que el sistema tributario aplicado no es equitativo y progresivo.

Con lo expuesto, se ha creado la necesidad de verificar y medir la efectividad del cumplimiento del principio de Equidad Tributaria en la fijación del impuesto predial. Se partirá del análisis del cobro del impuesto predial de los años 2016 al 2018, se trabajará con la información facilitada por el GAD de Tisaleo (reportes de recaudación del impuesto predial, base de datos de los catastros de los predios rurales y estados financieros), se realizará cuadros resumen, representación gráfica y tablas de frecuencia, con la información analizada y resumida se aplicarán indicadores de gestión, contará con el sustento técnico y teórico.

Por tanto, la presente investigación será un respaldo técnico, en el cual se demostrará que la banda impositiva aplicada al impuesto predial rural en el cantón Tisaleo en los años 2016 al 2018 no cumple con el principio de Equidad Tributaria. La propuesta metodológica irá enfocada a una presentación de rangos mínimos y máximos de avalúo acompañados con los porcentajes de impuesto para cada rango, utilizando teorías y métodos de cálculo tomados de la investigación realizada, contribuirá a mejorar las cifras de recaudación de los impuestos prediales rurales cumpliendo con el principio de Equidad Tributaria.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En el siguiente capítulo se revisará teoría que aportará de manera significativa con la investigación, se analizará información nacional e internacional referente a los objetivos en estudio.

2.1 Política fiscal

La política fiscal protege y garantiza los servicios sociales básicos de los países, las decisiones tomadas en este ámbito afectan directamente a la vida diaria de los habitantes de un país o sector, una buena política fiscal constituye a mantener un estado de bienestar. Por otro lado, “los países en vías de desarrollo cuentan con una política fiscal restrictiva. La economía keynesiana ortodoxa, menciona que la política fiscal es una herramienta efectiva para estimular una economía que se halle ante una desaceleración económica” (Spiegel, 2007, pág. 18); por lo cual, se puede indicar que si un país o una localidad se encuentra con una economía decreciente una correcta aplicación de las políticas fiscales ayuda al desarrollo del mismo. A continuación, se indicará los tipos de **política fiscal**:

La **política fiscal expansiva**, se caracteriza principalmente por el aumento del gasto público y disminución de la recaudación fiscal, o una combinación de las dos. El objetivo es estimular la economía para incrementar la demanda agregada, suele darse cuando una economía está atravesando una recesión o crisis. Por otro lado, la **política fiscal restrictiva**, se caracteriza por la disminución del gasto del gobierno y el aumento de la recaudación fiscal o una combinación de las dos. El objetivo es estabilizar los precios, se aplica en un periodo de bonanza su efecto colateral es el riesgo de aumento de la inflación.

Con lo expuesto, es importante mencionar que los países de América Latina presentan retos importantes en materia fiscal, debido a las dificultades para financiar un gasto fiscal que satisfaga las demandas sociales. Parte de los ingresos públicos es financiado por los impuestos nacionales y locales. Los niveles de gasto social en la región son muy desiguales por la diversidad de provisión de servicios y bienes públicos (Bárcena & Serra, 2012, pág 229-231).

Por consiguiente, las políticas fiscales permiten dar una sostenibilidad y reducir la carga de intereses a un gasto público que cada día crece más. Según Bárcena & Serra (2012) los países que han presentado mayor gasto público desde mediados de los años noventa son Argentina, Brasil, Bolivia y Cuba, con tasas mayores al 30% del PIB. Ecuador exhibe una variación de incremento cercano al de los países de la región. Por lo que, la aplicación de políticas tributarias

efectivas y eficientes atrae la inversión misma que fortalece el crecimiento económico de una región, país o localidad.

Los objetivos específicos de la política fiscal ecuatoriana se mencionan en la Constitución de la República del Ecuador:

El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; 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. (CRE, 2008, art. 285)

Por otro lado, se indica en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados “[...] ejercerán a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, [...]” (COPLAFIP, 2010, art. 12). Por lo expuesto, la política fiscal local permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados obtener recursos que contribuyen al financiamiento de servicios que beneficien a los habitantes de cada uno de los cantones.

Además, para Dávalos Gonzales (2012) la política económica depende de las decisiones de las autoridades, mismas que afectan el bienestar y vida de los habitantes de un país o sector. La política fiscal es la principal herramienta de la política económica. Las autoridades que toman las decisiones sobre las políticas fiscales actúan con la finalidad de aumentar su popularidad y satisfacer a sus votantes. La formulación de una política fiscal son secuencias de decisiones a largo plazo (pág. 4-8); en nuestro país es muy común observar a personajes políticos ofreciendo en campañas electorales la baja de impuestos e incremento de bienes y servicios públicos.

Así mismo, se puede mencionar que para Stiglitz (2000; 475-478) la característica del **sistema tributario** es que se trate por igual a las personas que poseen características similares y diferente a quienes así sean, que toda la sociedad tenga las mismas oportunidades y acceso a los servicios públicos. El mismo autor **clasifica a los impuestos** de la siguiente forma: directos e indirectos. Para la presente investigación se analizará una parte de los impuestos directos, el impuesto sobre el patrimonio (impuesto predial), el mismo que es gestionado por las administraciones regionales o locales.

Después de una breve explicación de las características, tipos y objetivos de la política fiscal, se puede mencionar que, la política fiscal es un tema que corresponde al gobierno central,

regional y local. En los siguientes párrafos se explicará sobre la descentralización y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, contribuyendo a un mayor entendimiento sobre el tema de investigación.

2.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados

El estado ecuatoriano se encuentra dividido en los siguientes niveles: gobierno nacional, gobierno regional y gobiernos locales. Los gobiernos regionales y locales tienen competencias compartidas y propias, todas ellas se enmarcan en el Código Orgánico de Organización Territorial y Autónomo Descentralizado y en la normativa legal, ayudando a promover y gestionar progresivamente el desarrollo de la comunidad, razón por la cual los GAD deben contar con una adecuada financiación pública. Por lo que, en Ecuador la descentralización permite desarrollar una propuesta de organización estatal desarrollando técnicas que se reorganicen y se configuren un modelo administrativo, económico y político.

Además, la descentralización política consiste en la entrega de decisiones “sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales” (Oyervide Tello, 2004, pág. 330). Así mismo, para Oyervide Tello (2004), deben contar con tres componentes básicos. El primero, componente político. - La población elige democráticamente a sus autoridades; el segundo, componente fiscal. - Disponer de los recursos económicos a través de la recaudación de impuestos, tasas y transferencias recibidas del gobierno central; y el tercero, componente administrativo. - Las autoridades seccionales cuentan con las herramientas legales mismas que contribuyen a ejecutar tareas para la población (pág. 338).

Por ello, las competencias son transferidas desde el gobierno central a los gobiernos seccionales teniendo ventajas importantes, “participación social directa” las autoridades conocen directamente las necesidades de la sociedad, “permite que la gestión pública sea eficiente y responda a las necesidades de la colectividad”. Con el traspaso de funciones y competencias a los gobiernos seccionales, facilitará que el gobierno central “emprenda proyectos de gran envergadura” (Oyervide Tello, 2004, pág. 339).

Así mismo, en el sector rural los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen el propósito de planificar el sector agrícola y orientar la explotación, “debiéndose producir mapas temáticos, de tenencia de la tierra, su fertilidad, cultivos, ganadería, forestación, maquinaria agrícola, vivienda, educación, obras de infraestructura, red vial, riego entre otras” (Oyervide

Tello, 2004, pág. 248). En este sentido, “es evidente que no existe un plan maestro para gobernar localmente” (McCluskey, 2003, pág. 2). En la actualidad existen 221 municipios a nivel nacional, por su extensión territorial y su número de habitantes, se los puede clasificar en grandes, medianos y pequeños, por lo cual no todos pueden ser administrados y gobernados de la misma forma.

Ahora bien, es importante mencionar que mediante Suplemento del Registro Oficial 331 del 15 de octubre del año 1971, se publicó la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LOREM), mediante la cual se regían las municipalidades ecuatorianas. Con el cambio jurídico que se dio a través de la constituyente de Montecristi en el año 2008, se publica un nuevo sustento legal que regirá a las municipalidades el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), bajo el cual se establecen las competencias, facultades, organización, funcionamiento y financiamiento de los organismos autónomos descentralizados. Por otro lado, para comprender el financiamiento de los GAD es oportuno hablar sobre los ingresos del gobierno central y local.

2.3 Ingresos

Empezaremos con una breve explicación sobre los ingresos, según las Normas Internacionales de Contabilidad N° 18 Ingresos de actividades ordinarias, menciona que:

Ingreso es la entrada bruta de beneficios económicos, durante el periodo, surgidos en el curso de las actividades ordinarias de una entidad, siempre que tal entrada de lugar a un aumento en el patrimonio neto, que no esté relacionado con las aportaciones de los propietarios de ese patrimonio. (NIC N° 18, 2008)

Así mismo, en el Código de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 78, clasifica a los ingresos como permanentes y no permanentes:

Ingresos permanentes, son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público. **Ingresos no permanentes**, son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no

permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público. (COPLAFIP, 2010, art. 78)

Después de una breve explicación sobre que son los ingresos y cuál es su clasificación para el gobierno central, es importante indicar cuales son los recursos principales con los que cuentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados para financiar sus competencias, dentro de los cuales tenemos:

- Ingresos propios. - Son ingresos generados por autogestión, dentro de estos ingresos tenemos: tributarios y no tributarios. Los tributarios comprenden impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras y los no tributarios corresponden a venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, venta de activos no financieros, sorteos, rifas entre otros.
- Transferencias. - Asignaciones correspondientes del presupuesto general del estado de los ingresos permanentes y no permanentes
- Financiamiento. - Servirá para financiar proyectos de inversión provenientes de la deuda pública interna o externa.

Es por ello que, la tributación en los gobiernos locales o subnacionales, reasignación de recursos y responsabilidades ha sido importante en el desarrollo institucional y económico en la mayoría de países, debido a la aportación de recursos que genera la tributación, mismos que son utilizados para mejorar la calidad de vida de los más necesitados. Así mismo, el gobierno central busca que se logre un estable y sano sistema intergubernamental provisionando de bienes y servicios públicos. Después de haber analizado que la tributación es importante en los gobiernos locales, se mencionará los tipos de impuestos municipales que administran y gestionan los gobiernos locales.

En el artículo 491 del COOTAD (2010), establece las clases de **impuestos municipales**:

1. Impuesto sobre la propiedad urbana
2. Impuesto sobre la propiedad rural
3. Impuesto de alcabalas
4. Impuesto sobre los vehículos
5. Impuesto de matrículas y patentes

6. Impuesto a las utilidades en las transferencias de predios urbanos y plusvalía de los mismos
7. Impuesto a los espectáculos públicos
8. Impuesto al juego
9. Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales

Por lo indicado, es importante señalar que los GAD serán los responsables en reglamentar el cobro de los tributos a través de ordenanzas, sin alterar o modificar el sentido de la ley en cumplimiento al artículo 7 y 8 del Código Tributario. A pesar que se ha mencionado que los impuestos municipales son muy importantes en el desarrollo de los gobiernos locales, es importante indicar que para la (Secretaría Técnica Planifica Ecuador , 2019) los municipios tienen muchos impuestos, pero muy baja recaudación, esto se debe a que hay una alta dependencia de los recursos del gobierno central. Por lo que, se debe buscar alternativas eficientes que permita mejorar la recaudación de los gobiernos locales enfocándose en el cumplimiento de los principios de equidad tributaria, progresividad y justicia.

Por otro lado, se debe conocer que las políticas tributarias débiles en países en vías de desarrollo causan falta de gobernabilidad, puesto que no se dispone del presupuesto necesario para implementar programas y proyectos en favor de la sociedad. Los impuestos contribuyen con la capacidad financiera del gobierno, evitando endeudamiento público y dependencia de cooperaciones internacionales (Carey & Owens, 2009, pág. 23). La fijación o reajuste de impuestos es un tema delicado para la sociedad, por lo cuál las autoridades deben cumplir y respetar los principios tributarios: equidad, progresividad y justicia entre otros. Se debe considerar que los recursos obtenidos deben ser direccionados a los grupos más vulnerables.

En este sentido, en Ecuador la carga tributaria se distribuye principalmente en tributos del nivel central y municipal, aquellos ayudan a promover mecanismos de descentralización y de autonomía presupuestaria; por ello, en la Constitución del Ecuador del año 1850 se señala la creación de las municipalidades en cada cabecera cantonal, en 1861 se crearon municipios en las provincias, cantones y parroquias. En la Constitución del año 1946 es donde se reconoce a los municipios como entidades autónomas con potestad para crear, modificar y suprimir tasa de contribuciones de mejoras a través de ordenanzas municipales (Ayala , Zaruma, & Barragán, 2017, pág. 29-30). Siguiendo con la temática, a continuación, se explicará brevemente sobre los gastos que realizan los GAD con los ingresos obtenidos.

2.4 Gasto público

Es la erogación monetaria efectuada por el gobierno central y local, a través de una autoridad competente, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los sectores más vulnerables y de esta manera cumplir con las actividades de orden político, social y económico (Urquiza, 2009, pág. 89). En este sentido, todos los gastos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados según el artículo 228 del COOTAD deben ser agrupados en “áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades”. A continuación, se describen las áreas que comprenderán el presupuesto de los gastos de los GAD:

Tabla 1
Presupuesto de gastos

Áreas	Función
Servicios generales	Aquellos que atiende la administración (asuntos internos y control de la normativa)
Servicios sociales	Satisfacción de necesidades sociales básicas
Servicios comunales	Servicios públicos y obras necesarios para la vida de la sociedad
Servicios económicos	Provisión de obras de infraestructura del territorio
Servicios inclasificables	Aquellos no previstos en las áreas anteriores

Fuente: (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Elaborado por: Autor (2020).

Por lo expuesto, es importante que los GAD prioricen las necesidades urgentes que deben ser cubiertas, por lo que, la aplicación y distribución de los recursos es potestad de los municipios, a continuación, se detallan las competencias de los GAD: alcantarillado, agua potable, desechos sólidos, vialidad urbana, tránsito y transporte terrestre, gestión de riegos, plazas de mercados, infraestructura y servicio de faenamiento, cementerios, equipamiento de espacios públicos, preservación y mantenimiento del patrimonio cultural, arquitectónico y natural y asegurar los derechos de los niños y adolescentes. Un adecuado tratamiento de las competencias conlleva a un bienestar social de la población. Es por ello, en los siguientes párrafos se explicará sobre el bienestar social.

2.5 Bienestar Social

En la economía mixta el tamaño del sector público es un tema importante, ciertos autores consideran que es conveniente contar con un estado grande otros mencionan que lo más óptimo es tener un estado pequeño. Por lo que, para (Stiglitz, 2000) existen cuatro actividades que tiene un estado:

- a) Producción de bienes y servicios
- b) Regulación y concesión de subvenciones a la producción privada
- c) Compra de bienes y servicios (desde misiles hasta recolección de basura)
- d) Redistribución de la renta (transferencias, prestación por desempleo, contraprestación de bienes o servicios a determinados grupos de la sociedad) (pág. 36)

En este sentido, para que las actividades económicas funcionen se requiere de un marco jurídico bien estructurado que contribuya a un mayor bienestar social de la comunidad, en el caso de no existir un estado (nacional, regional o local) y un marco jurídico fuese imposible proteger la propiedad de las personas conllevando a una insatisfacción de la comunidad. Es importante acotar que, en algunos países el sector público produce varios bienes que contribuyen al bienestar de la sociedad; ejemplo la electricidad. Al producir el gobierno su propia electricidad contribuye a que los precios sean asequibles.

Por tanto, la búsqueda del bienestar y un buen vivir es un tema de interés de las autoridades nacionales y locales. Los gobiernos centrales y locales desempeñan un papel importante en la redistribución de la renta, se puede mencionar que existen dos clases de programas sobre la redistribución: “Programas públicos de asistencia social y seguridad social” (Stiglitz, 2000, pág. 43). Los programas públicos de asistencia social están destinados a los grupos más vulnerables de la sociedad, las necesidades a cubrir son las más básicas y elementales tales como salud y educación. La seguridad social se enfoca en la protección a los discapacitados, jubilados, enfermos y discapacitados.

Es importante mencionar, los gastos destinados a los programas de asistencia social y seguridad social se los denominan transferencias, se debe considerar que no es lo mismo que los gastos públicos (construcción de edificios y carreteras). Stiglitz menciona:

Las transferencias son simplemente cambios en el derecho individual de consumir ciertos bienes. En cambio, el gasto público reduce la cantidad de otros bienes de que

pueden disfrutar la sociedad. Las transferencias afectan a la forma en que se reparte la renta total de la sociedad entre sus miembros, pero no afectan a la cantidad total de bienes privados de que puedan disfrutar (Stiglitz, 2000, pág. 43).

Por esta razón, los gobiernos centrales y locales ejecutan programas públicos que beneficien a los más necesitados, los programas más utilizados son los de beneficio social. En la actualidad se ejecutan dos tipos de programas, el primero es el que se entrega dinero en efectivo y el segundo es el que se paga los bienes o servicios de los sectores más vulnerables. En lo que concierne a los gobiernos locales, cada Gobierno Autónomo Descentralizado, gestiona los recursos con el fin de cubrir necesidades básicas de las personas más vulnerables de cada cantón.

Después de haber tratado el tema teórico de bienestar social, se pone un ejemplo sobre la falta de interés de las autoridades nacionales y locales en la población, por lo que, se presentan cifras estadísticas emitidas por el (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010) sobre los servicios básicos de la provincia de Tungurahua, provincia en la cual se encuentra ubicado el cantón Tisaleo por lo cual se ha realizado el análisis:

Tabla 2

Servicios básicos en Tungurahua

Descripción	Año 2001	Año 2010
Servicio eléctrico		
Con servicio eléctrico público	103.016	132.964
Sin servicio eléctrico y otros	6.395	4.470
Servicio telefónico		
Con servicio telefónico	28.140	48.504
Sin servicio telefónico	81.271	88.930
Abastecimiento de agua		
De red pública	80.280	108.313
Otra fuente	29.131	29.121
Eliminación de basura		
Por carro recolector	50.987	97.360
Otra forma	58.424	40.074
Conexión de servicio higiénico		
Red pública de alcantarillado	55.610	85.069
Otra forma	53.801	52.365

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010).

Elaborado por: Autor (2019).

Los datos presentados corresponden al censo del año 2010, en los cuales se evidencia que un gran grupo de población no dispone de los servicios básicos, lo cual no contribuye a un bienestar social de la comunidad. Los servicios básicos que se encuentran a cargo de los gobiernos locales son los de eliminación de basura, conexión de servicio higiénico y abastecimiento de agua. Evidentemente de acuerdo a las cifras presentadas estos tres grupos son los que más descuidados se encuentran. Para comprender lo mencionado en el párrafo anterior, se realiza el análisis para cada uno de los grupos referente a los servicios no atendidos:

Eliminación de basura. - Dentro de este grupo encontramos **Otra fuente de recolección**, en este grupo tenemos a las personas que viven en las áreas rurales, donde no siempre llegan los carros recolectores de basura, se evidencia una falta de aseo o destrucción del medio ambiente, puesto que, al no contar con un carro recolector, la población quema la basura en lugares naturales. Por lo cual, es importante que los GAD brinden el servicio a todo el cantón y se dé el tratamiento respectivo a los desechos.

Conexión de servicio higiénico. - En este grupo se encuentra **Otra forma** en donde la población utiliza pozos sépticos para cubrir de alguna manera con el servicio. Del año 2001 al 2010 no se ha evidenciado que haya mejorado el servicio, las cifras continúan siendo muy altas. Las autoridades de los gobiernos locales deben enfocar recursos económicos para mejorar la calidad de vida de la población.

Abastecimiento de agua. - Se evidencia una mejora en este grupo, a pesar de aquello, sigue existiendo comunidades sin ser atendidas por lo cual deben utilizar agua de pozos o de ríos (agua no purificada), existiendo un riesgo para la salud de los usuarios.

Es importante mencionar que, la mayor parte de la población rural de la provincia de Tungurahua se encuentran en los siguientes cantones: Tisaleo, Mocha, Cevallos, Quero, Pelileo y Pillaro, razón para trabajar y enfocarse en el sector rural. En los grupos mencionados es donde intervienen los GAD, creando programas de mejora para un buen vivir de la población, debiendo enfocar recursos económicos para cumplir con toda la sociedad y llegar a todos los sectores, para la ejecución de estos programas es importante contar con eficientes y correctas políticas tributarias seccionales que ayuden a una mayor recaudación sin olvidar aplicar los principios tributarios. Es así, como se puede concluir que la distribución de la renta por parte de los gobiernos nacionales y locales contribuye a un mayor bienestar social, ayudando a mejorar el estilo de vida de la comunidad. Por lo expuesto, se ha considerado importante tratar el tema de equidad tributaria, pues al fijar los impuestos municipales se debe aplicar este principio.

2.6 Equidad Tributaria

“La ley no es nada sin la equidad y la equidad lo es todo sin la ley” (García Belsunce, 2003, pág. 306). No es lo mismo ver con ojos de justicia que de equidad. La ley debe considerarse como un auxilio para que su entendimiento débil se fortalezca para que se tenga una mayor visibilidad del panorama presentado. “La equidad al igual que la verdad, no es más que una” (García Belsunce, 2003, pág. 307). Cuando la ley viene de la mano de la equidad, todos los ojos que se fijan en ella no tienen temor hacer engañados. Se puede mencionar que un hombre no basta con ser íntegro además necesita ser equitativo y justo: “la integridad por sí sola puede ser patrimonio de un hombre limitado; más la equidad no lo es sino de un hombre que a un mismo tiempo esté lleno de rectitud, de luces y de discernimiento” (García Belsunce, 2003, pág. 307).

Por lo cual, en materia tributaria el principio de equidad tributaria es de mayor fuerza, la equidad protege al contribuyente, fijando límites al poder tributario, contribuye a que la imposición impuesta no exceda el marco de la razonabilidad y racionalidad. Para (Barreix, Roca, & Villela, 2006) América Latina presenta los más altos niveles de desigualdad a nivel mundial. Colombia es uno de los países donde se ha mantenido estable los indicadores de desigualdad, en los demás países de la región no se evidencia que haya mejorado la distribución del ingreso, Venezuela es uno los países que menor varianza de coeficientes de desigualdad han presentado.

2.6.1 Equidad horizontal y vertical

Es importante mencionar que, existen dos tipos de equidad (horizontal y vertical), la equidad horizontal, se refiere cuando los contribuyentes son similares en los aspectos principales por lo cual reciben el mismo trato y la equidad vertical, es cuando los contribuyentes que tienen mayor renta tienen una mayor aplicación de tributos (Varela, 2009, pág. 10). Por lo cual, la equidad horizontal juega un papel muy importante en la redistribución del ingreso. La redistribución del ingreso es uno de los fines más importantes de la política económica, partiendo del análisis de que una mejor redistribución ayuda al bienestar de la sociedad (Arnaudo, 1961, págs. 45-48).

En este sentido, el principio de Equidad Tributaria tiene una relación estrecha con el principio de Progresividad y Eficiencia, buscan principalmente Justicia, evita que la norma sea arbitraria y que no afecte los derechos de los contribuyentes, siendo estos equilibrados y justos. Gómez Sabaini, Jiménez, y Martner mencionan que:

La política tributaria puede influir en la distribución de ingresos de un país de dos formas distintas. En primer lugar, mediante el financiamiento de gastos públicos que persiguen ese objetivo, en rubros tales como la salud, la educación y las transferencias asistenciales. En segundo lugar, mediante el diseño de impuestos que conforman la estructura tributaria, que pueden ser progresivos, proporcionales o regresivos, determinado su combinación un efecto agregado redistributivo (Gómez Sabaini, Jiménez, & Martner, 2017, pág. 147).

Por lo cual, la equidad vertical se asocia fundamentalmente con la redistribución de los impuestos de un gobierno nacional o local. En lo que respecta a la equidad horizontal, la capacidad contributiva debe ser igual a los impuestos establecidos a los contribuyentes. Para medir la equidad vertical y horizontal se debe aplicar el indicador de bienestar, mide el efecto redistributivo de los impuestos. Las variables que se utilizan son las de ingreso y consumo. El consumo es un estimador de un permanente ingreso. En este caso se trabajará con las variables de ingreso, inversiones públicas y transferencias que determinarán el porcentaje de redistribución que se realiza a la población. Por otro lado, en el párrafo segundo del numeral 2.6.1 se mencionó que la equidad está relacionada con la progresividad contribuyendo con la justicia, por lo que en el siguiente párrafo se explicará sobre la progresividad y justicia.

2.7 Principio de Progresividad y Justicia

El principio de progresividad, es la expresión de la equidad vertical que con lleva con mayor incidencia sobre los que tienen mayor capacidad contributiva, la constitucionalidad de las normas fiscales debe examinarse de acuerdo a la estructura tributaria, para analizar si verdaderamente afecta a los que tienen una mayor capacidad contributiva (García Belsunce, 2003, pág. 334). Es importante que la progresividad se aplique en impuestos de renta o patrimonios totales (renta global) puesto que son mas representativos económicamente, debería también, aplicarse al consumo de acuerdo a la naturaleza del bien o del servicio.

Por otro lado, la justicia no tiene un significado único y concreto, tiene un concepto abstracto según cada contexto social, es un principio de aplicación inmediata no puede esperar una programación, convoca a los demás principios para cumplir con la justicia material (distribución de la carga tributaria) y formal (reserva de ley y certeza jurídica). Se puede mencionar, que la justicia tributaria se equilibra con la ética fiscal.

2.8 Impuesto Predial

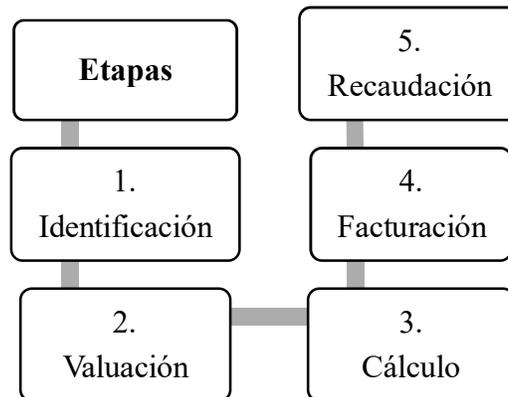
Continuando con la temática necesaria para esta investigación, es importante conocer sobre el impuesto predial, los GAD cuentan con autonomía propia, facultándoles establecer una política fiscal que ayude a la obtención de recursos, dejando la dependencia del poder central. Los ingresos propios que generan los GAD son generalmente obtenidos de los tributos establecidos a los sujetos pasivos, los impuestos municipales o subnacionales determinados por los GAD, son pagados por los habitantes de los cantones y contribuyen a brindar bienes o servicios colectivos en beneficio de la población. La finalidad de que los municipios dispongan de autonomía es recaudar recursos para cada una de sus ciudades, el impuesto predial es uno de los más importantes en referencia a las demás rentas tributarias. Así mismo, la recaudación tributaria a través del impuesto predial es determinada por factores de políticos, económicos y de capacidad de los GAD. Según Unda Gutiérrez (2018) la capacidad institucional para el cobro del impuesto predial depende del mejor recurso humano, tecnológico, material y también de los alcaldes, tesoreros y directivos puesto que generalmente subir las tasas o porcentajes de impuestos, actualizar valores catastrales, capitalizar las actualizaciones para aumentar la recaudación, realizar estas actividades tiene un costo político que no quieren pagar. Es decir, las variables políticas interfieren o influyen en el nivel de recaudación (pág. 601).

El impuesto predial es reconocido internacionalmente como una alternativa para financiar los servicios públicos de la sociedad. (De Cesare, 2010, pág. 25-30), es uno de los impuestos más antiguos que grava sobre el patrimonio, a lo largo de los años ha mejorado, la democratización ha sido un factor que ha contribuido a la descentralización fiscal. A pesar de que los municipios han logrado su autonomía dependen de los recursos alternos (deuda o transferencias). La participación económica del gobierno central con los gobiernos subnacionales provoca un efecto pernicioso sobre la recaudación de impuestos locales, con la finalidad de que los municipios dispongan de recursos propios cuentan con la potestad para recaudar impuestos a los habitantes de su cantón funciones atribuidas en el COOTAD. Así mismo, se debe considerar que el tamaño del territorio es una variable que delimita la recaudación del impuesto predial, el territorio se clasifica en zonas urbanas y rurales.

Todo GAD debe tener un proceso en el cual debe regirse las actividades, a continuación, se detalla el proceso del impuesto predial:

Gráfico 1

Proceso del impuesto predial



Fuente: McCluskey William (2003).

Elaborado por: Autor (2019).

Las etapas de Identificación, Valuación y Cálculo serán las más fuertes, debiendo utilizar personal altamente calificado, sistemas informáticos eficientes y financiamiento operativo. El GAD de Tisaleo deberá enfocarse en estas etapas en vista que son las que definen los parámetros de valuación y cálculo, deben tomarse dediciones sobre la correcta aplicación de la banda impositiva impuesta a los predios rurales, contribuyendo a cumplir con los principios tributarios antes mencionados. En las etapas de facturación y recaudación se puede mencionar que es un trabajo netamente de escritorio, menos recursos operativos asignados, pero de importancia se debe brindar una correcta atención a los contribuyentes. La gran mayoría de países mide el éxito del impuesto predial sobre el ingreso recaudado, dependiendo de la ejecución eficiente de las etapas descritas en el gráfico.

Como se ha venido diciendo anteriormente, los principios tributarios tienen un alto grado de importancia en la fijación del impuesto predial, evaluándose individualmente o de acuerdo a rangos establecidos, mediante una distribución equitativa y legal, necesitando una planeación cuidadosa y un eficiente uso de recursos. Para McCluskey:

El impuesto predial es el ideal para los gobiernos locales dada la necesidad local de recaudar finanzas para pagar sus gastos. El Impuesto a la propiedad es el más común y, generalmente, el más importante fijado por los gobiernos locales en la mayoría de los países en desarrollo. Lo que no quiere decir que la mayoría de los sistemas tributarios requieren numerosos niveles de mejora y reforma. Estos sistemas tienden a sufrir varios problemas comunes: sus prácticas de avalúo son inadecuadas, falta pericia profesional:

hay insuficiencia de datos; constantes problemas con el recaudo y con hacer cumplir la ley; gran resistencia por parte de los contribuyentes; corrupción (McCluskey, 2003, pág. 26).

2.8.1 Catastro

Para la fijación del impuesto predial se requiere de la base de datos catastral actualizada y debidamente valorada – etapa 2 Valuación (gráfico 1), el catastro es una base de datos administrativo en el que se detalla los bienes inmuebles urbanos, rústicos y características especiales, la inscripción es gratuita y obligatoria. Para el Gobierno de España:

La descripción catastral de los bienes inmuebles comprende sus características físicas, económicas y jurídicas, donde se encontrará la localización y la referencia catastral, la superficie el uso o el destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la presentación gráfica, el valor de referencia de mercado, el titular y valor catastral, cuando los inmuebles estén coordinados en el Registro de la Propiedad se incorporará el código registral (Gobierno de España, 2019).

Además, el catastro en un inventario de bienes inmuebles de todo el territorio cantonal, “Contiene información alfanumérica e información gráfica, sobre aspectos físicos, espaciales, geométricos, técnicos, legales y valoración económica de cada uno de ellos, así como identificación de los propietarios, usufructuarios y poseedores, la unidad que se utiliza para la valuación es el metro cuadrado (De Cesare, 2010, pág. 164), es importante conocer que el catastro se deriva de la base imponible, por lo cual es importante conocer que es la **base imponible**, es la suma de los avalúos de todas las propiedades rurales que posee un contribuyente en el cantón Tisaleo, el impuesto se aplica al valor acumulado, previa deducción de ser el caso. Así mismo es necesario conocer que es el **sujeto pasivo**, según el COOTAD (2010) “es sujeto pasivo del impuesto a los predios rurales, la o el propietario o la o el poseedor de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas” (art. 515); las edificaciones y tierra son los elementos de la propiedad rural. Es importante mencionar que, en la fijación del impuesto predial rural, el hecho generador constituye los predios rurales. El impuesto predial al igual que todos los impuestos, cuenta con **exenciones**, según el COOTAD están exentos los siguientes predios rurales y bienes:

- a) Propiedades cuyo valor no exceda de quince remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general;

- b) Propiedades del Estado y demás entidades del sector público;
- c) Propiedades de las instituciones de asistencia social o de educación particular cuyas utilidades se destinen y empleen a dichos fines y no beneficien a personas o empresas privadas;
- d) Las propiedades de gobiernos u organismos extranjeros que no constituyan empresas de carácter particular y no persigan fines de lucro;
- e) Las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas o afro ecuatorianas:
- f) Los terrenos que posean y mantengan bosques primarios o que reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal;
- g) Las tierras pertenecientes a las misiones religiosas establecidas o que se establecieron en la región amazónica ecuatoriana cuya finalidad sea prestar servicios de salud y educación a la comunidad, siempre que no estén dedicadas a finalidades comerciales o se encuentren en arriendo; y,
- h) Las propiedades que sean explotadas en forma colectiva y pertenezcan al sector de la economía solidaria y las que utilicen tecnologías agroecológicas.

Así mismo, se excluirán del valor de la propiedad los siguientes elementos:

1. El valor de las viviendas, centros de cuidado infantil, instalaciones educativas, hospitales, y demás construcciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias; y,
2. El valor de las inversiones en obras que tengan por objeto conservar o incrementar la productividad de las tierras, protegiendo a éstas de la erosión, de las inundaciones o de otros factores adversos, incluye canales y embalses para riego y drenaje; puentes, caminos, instalaciones sanitarias, centros de investigación y capacitación, etc., de acuerdo a la Ley (COOTAD, 2010, art. 520).

De igual manera, en el artículo 521 del COOTAD (2010), el contribuyente tiene derecho a las siguientes **deducciones**:

- a) Deudas contraídas en un plazo mayor a tres años, para la adquisición o mejora de los predios, mediante un crédito prendario o hipotecario. La deducción no puede exceder el 50% del valor del inmueble.

- b) Deducciones temporales: calamidades y desastres naturales en la pérdida de más del 20% del valor de los inmuebles o de las cosechas, se aplicará desde el año siguiente que ocurra el siniestro; en los préstamos sin amortización gradual entregado por el Banco Nacional del Fomento, el contribuyente deberá dar a conocer la cantidad, plazo y destino del crédito.

Por otro lado, en el COOTAD artículo 516 se indica que los predios rurales serán **valorados** de acuerdo a la aplicación de los siguientes elementos:

- Valor de suelo. - Determinado por un precio unitario del suelo, determinado por la comparación unitaria de venta de inmuebles de similares características.
- Valor de edificaciones. - Precio de las construcciones que se hayan realizado por un tiempo permanente, utilizando el método de reposición.
- Valor de reposición. - Se determina utilizando un proceso que permite avaluar las construcciones a costos actualizados con su debida depreciación.

En el GAD de Tisaleo encontramos los valores desglosados por avalúo del terreno y construcción:

Tabla 3

Detalle avalúo terreno y construcción del predio rural de los años 2016 al 2018

Año	Nº Predios	Valor avalúo terreno	Valor Avalúo Construcción
2016	14.011	55.574.013,59	26.253.804,16
2017	14.204	56.272.811,29	35.470.811,58
2018	14.295	159.719.651,20	86.002.889,11

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016 al 2018).

Elaborado por: Autora (2020).

En la tabla anterior, el avalúo del terreno cuenta con los valores altos, debido a que el sector rural se dedica en su gran mayoría a la agricultura, las construcciones existentes son de viviendas y de complejos turísticos, hosterías, quintas, haciendas. En el siguiente capítulo se analizará detalladamente sobre estas valoraciones.

Para obtener la base imponible de los contribuyentes que sean propietarios de varios predios en el mismo cantón, se suman los valores imposables de los predios, luego de efectuar la deducción de las cargas hipotecarias de cada predio (COOTAD, 2010, art. 518). Respecto a la deducción por cargas hipotecarias, en el GAD de Tisaleo no existe ninguna deducción por este

concepto, ningún contribuyente realiza el trámite debido al desconocimiento, en la actualidad cada municipio cuenta con una base de datos con los precios de los inmuebles urbanos y rurales; la actualización de la información debe realizarse por ley cada dos años.

El COOTAD, menciona sobre la **banda impositiva** que deben aplicar los GAD:

Al valor de la propiedad rural se aplicará un porcentaje que no será inferior a cero puntos veinticinco por mil (0.25×1000) ni superior al tres por mil (3×1000), que será fijado mediante ordenanza por cada consejo municipal o metropolitano (COOTAD, 2010, art. 517).

En la Ordenanza Municipal 1 Catastros Prediales Urbanos y Rurales 2018 – 2019 del cantón Tisaleo indica la “Determinación del Impuesto Predial Rural, a efectos de determinar la cuantía para el impuesto predial rural se aplicará la tarifa del cero punto cuarenta y cinco por mil ($0,45 \times 1000$) del avalúo real” (art. 48). La facturación del impuesto predial inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, el GAD de Tisaleo aplica un 10% de descuento por pagar dentro de los primeros 15 días del mes de enero.

2.9 Aplicación de rangos de impuestos prediales en América Latina

A continuación, explicaré sobre los rangos de impuestos prediales que se aplican en algunos países de América Latina; la realidad en cada país es distinta debido a la desigualdad social, la baja tributación del impuesto predial es por la debilidad administrativa. A pesar de aquellos existen algunos países que a través de sus gobiernos municipales han logrado mejorar la recaudación del impuesto predial con una aplicación eficiente de las bandas impositivas. En este sentido, se contribuirá a tener un contexto claro sobre la aplicación de porcentajes y rangos, evidenciando que efectivamente la aplicación de la banda impositiva impuesta en el Gobierno de Tisaleo no es la más efectiva, puesto que en varios países realizan una estratificación y sobre aquello establecen los porcentajes de impuesto, se irá realizando un análisis por cada uno de los países en los siguientes párrafos.

2.9.1 Colombia

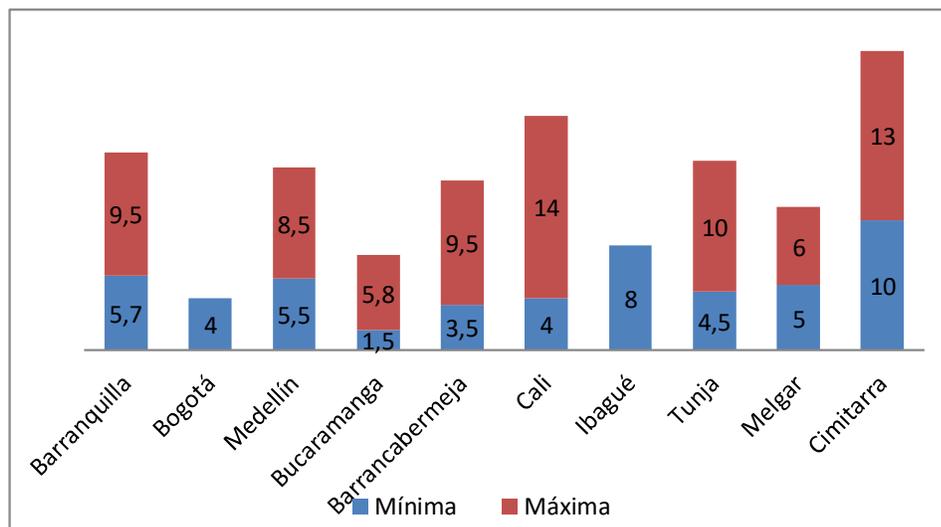
Empezaremos analizando Colombia, se encuentra dividida en 32 departamentos y 1123 municipios y distritos, la recaudación del impuesto predial seguido del impuesto de industria y comercio son los más recaudados por los municipios colombianos. Las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia, disponen de una base descentralizada para valorar los

catastros, las demás municipalidades cuentan con la información de la base Nacional de Catastros del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Además, la autonomía administrativa, financiera y jurídica con la que cuentan las municipalidades, tienen la autonomía para establecer las alícuotas o tarifas en un rango que va desde 0,5% (5 x mil) hasta 1,6% (16 x mil). En la siguiente gráfica se detallan las tarifas mínimas y máximas del impuesto predial (por mil) de ciertas ciudades:

Gráfico 2

Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial rural



Fuente: (De Cesare, 2010).

A continuación, se da un ejemplo de aplicación de tarifas de impuestos prediales en Colombia, se ha considerado el Municipio de Bucaramanga. En el Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga (2008), el impuesto predial unificado se considera un impuesto directo, las tarifas anuales se establecen en los siguientes grupos correspondientes a inmuebles rurales:

Tabla 4**Predio Rural del Municipio de Bucaramanga (Tarifas por mil)**

Destino	Rangos Avalúos	Estrato					
		1	2	3	4	5	6
Agropecuario Agrícola Pecuario	Todos los rangos de Avalúos	1.50	2.50	3.50	4.00	5.50	5.80
Pequeña propiedad rural	Todos los rangos de Avalúos	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50

Fuente: Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga (2019).

En este grupo la fijación del impuesto predial no cuenta con rangos sobre los avalúos de los inmuebles, la tarifa es aplicada a todos los rangos de avalúo, dispone de una estratificación socio- económica misma que es realizada por la oficina Asesora de Planeación Municipal, en esta gráfica se encuentran los predios destinados a la agricultura pecuaria y propiedades pequeñas, teniendo una escala de estratificación del 1 al 6.

Tabla 5**Predio Habitacional del Municipio de Bucaramanga (Tarifa por mil)**

Destino	Rangos Avalúos		Estrato					
	Inicio	Final	1	2	3	4	5	6
Habitacional	0	30.000.000 (USD 8.982,99)	1.50	3.50	4.60	6.10	8.90	9.10
	30.000.001 (USD 8.982,99)	90.000.000 (USD 26.948,97)	1.50	3.50	4.60	6.60	9.30	9.40
	90.000.001 (USD 26.948,97)	En adelante	1.50	3.50	4.60	7.20	9.30	9.40

Fuente: Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga (2019).

Dentro de la escala de los predios rurales se tiene los que están destinados para la vivienda, existen rangos establecidos de acuerdo al avalúo de los inmuebles, de igual forma se encuentra una estratificación del 1 al 6.

Tabla 6**Predio Habitacional del Municipio de Bucaramanga (Tarifas por mil)**

Destino	Rangos Avalúos		Estrato					
	Inicio	Final	1	2	3	4	5	6
Comercial, Recreacional, Salubridad, Cultura, Educativo, Religioso, Servicios Especiales	0	30.000.000 (USD 8.982,99)	4.37	5.52	7.10	7.10	10.20	10.80
	30.000.001 (USD 8.982,99)	90.000.000 (USD 26.948,97)	5.32	6.70	8.60	8.60	11.00	11.60
	90.000.001 (USD 26.948,97)	En adelante	5.70	7.20	8.60	8.60	11.00	11.60

Fuente: Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga (2019)

En lo que corresponde a los predios rurales, también se encuentran los que se destinan a las siguientes actividades: comercio, recreación, cultura, salubridad, educación, religión y servicios especiales. Por lo expuesto, es importante indicar que en Colombia a pesar de que existe una normativa general para la aplicación de tarifas Ley 1.450 del año 2011, los municipios al tener autonomía propia pueden fijar los rangos de la manera que mejor consideren, siempre y cuando no excedan las tarifas mínimas y máximos establecidos en la ley antes mencionada. Algo importante que hay que mencionar es que los municipios adicionalmente establecen rangos de cobro del impuesto predial rural en base a un análisis por actividades a las cuales están destinadas las propiedades de los contribuyentes.

Después de haber analizado sobre la aplicación de la banda impositiva que se aplica en Colombia (Municipio de Bucaramanga), se indica a continuación la diferencia que existe con la banda impositiva aplicada en Ecuador. En Colombia se aplica la banda impositiva de acuerdo a estratificaciones y se identifica cual es el destino de las propiedades, mientras que, en Ecuador se aplica un porcentaje mínimo y máximo todas las propiedades, el porcentaje es determinado por cada municipalidad de acuerdo a lo que cada municipio considere pertinente.

2.9.2 Guatemala

Ahora analizaremos Guatemala, mismo que está dividido por 22 departamentos y se dividen en 338 municipios, los poseedores o propietarios de bienes inmuebles urbanos o rurales pagan las alícuotas o tasas sobre el valor de los inmuebles de acuerdo a la siguiente escala:

Tabla 7

Alicuotas o tasas - Impuesto anual de inmuebles

Avalúo (Quetzales)	Impuesto
Hasta 2.000,00 (USD 259,66)	Exento
De 2.000,01 (USD 259,79) a 20.000,00 (USD 2.596,56)	2 por millar
De 20.000,01 (USD 2.596,69) a 70.000,00 (USD 9.087,97)	6 por millar
De 70.000,01(USD 9.088,10) en adelante	9 por millar

Fuente: Decreto 15/1998 del Congreso de la República de Guatemala

Es un impuesto que se aplica a los inmuebles urbanos y rurales (terreno, instalaciones, construcciones, mejoras y cultivos permanentes). La base imponible es la suma de todos los inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente, están exentos los inmuebles con valores inferiores a 2.000,00 (Q) (USD 259,66 aproximadamente).

En la Ley del Impuesto Único sobre los Inmuebles (1998) en su artículo 6, menciona que, los contribuyentes deben presentar un autoavalúo como valor de los inmuebles, esto previa convocatoria del Ministerio o de las Municipalidades. En caso de no acudir al llamado, la Dirección o la municipalidad procederá a revaluar los inmuebles, los costos que se deriven de la revaluación se cargarán al contribuyente. A pesar de que este país cuenta con una normativa poco actualizada, se evidencia que desde el año 1998 se estableció rangos para recaudar los impuestos. La recaudación de este impuesto se lo realiza en cuatro trimestres pagados al Ministerio de Finanzas, Banco de Guatemala, administraciones departamentales de rentas internas o tesorerías municipales.

Algo que hay que destacar de Guatemala a diferencia de Ecuador es que, el pago del impuesto predial se lo realiza en cuatro trimestres aportando a que los contribuyentes cuenten con facilidad de pago, por otro lado, la banda impositiva va de acuerdo a los rangos de los avalúos prediales.

2.9.3 Perú

Otro país que se analizará es Perú, existen 26 gobiernos regionales, 1834 gobiernos locales (195 municipios provinciales y 1639 municipios distritales), los gobiernos locales son los encargados de recaudar el impuesto predial. Es importante mencionar que, antes de que entre en vigencia la Ley Tributaria Municipal (1994), los contribuyentes debían pagar en ciertas

ocasiones tres impuestos sobre un mismo predio, a continuación, se detallan: impuesto a los terrenos sin construcción, impuesto sobre el valor del patrimonio predial e impuesto al patrimonio personal. En el año 1993 en aquel entonces el Congreso Constituyente Democrático delegó la modificación de la legislación tributaria al Poder Ejecutivo, donde se aprueba la Ley de Tributación Municipal. La base de cálculo es el valor total de los predios de los contribuyentes ubicados en cada jurisdicción. Respecto a las alícuotas o tasas han establecido una escala acumulativa y progresiva. El UIT es la Unidad Impositiva Tributaria que varía anualmente, este sistema busca gravar a los contribuyentes que mayor valor ostenten.

Es importante mencionar que, las municipalidades no tienen competencia para establecer sus propias alícuotas, la ley les faculta fijar un monto mínimo a pagar por concepto del impuesto predial. A continuación, se detalla la base imponible:

Tabla 8
Base imponible y tasas del impuesto predial

Avalúo		Alícuota
Hasta 15 UIT	Hasta S/. 63.000 (USD 17,063,31)	0,20%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	Más de S/. 63.000 (USD 18.859,45) y hasta S/. 252.000 (USD 75.437.81)	0,60%
Más de 60 UIT	Más de S/. 252.000 (USD 75.437.81)	1,00%

Fuente: Ley de Tributación Municipal de Perú (2019).

El valor de la UIT para 2019 es de S/.4.200,00 (Decreto Supremo N° 298-2018-EF). A continuación, se da a conocer sobre la valuación de los inmuebles:

1. El contribuyente realiza la autovaluación, siguiendo los parámetros establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, debe presentar la valuación a la municipalidad a través de una declaración juramentada.
2. La municipalidad realiza la valuación de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en muchas ocasiones realizan esta valuación de una manera estándar y consolidada utilizando programas informáticos. La declaración es notificada al contribuyente, de no existir objeciones se considera aceptado el valor determinado.

En resumen, Perú cuenta con rangos de avalúos a los cuales se les aplica diferentes porcentajes de impuesto, los contribuyentes realizan una autovaluación de sus predios de acuerdo

a parámetros establecidos por las autoridades competentes. Es importante recalcar que, de los análisis realizados se debe considerar las opciones que más acierten en nuestro país.

3.0 Aplicación de rangos de impuestos prediales en España

Después de haber analizado algunos países de América Latina, se ha considerado importante realizar el estudio de la aplicación del impuesto predial de un país europeo por lo cual se ha considerado España. Para empezar, iniciaré mencionado que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004) en el artículo 59 menciona que los ayuntamientos son los responsables de desarrollar disposiciones sobre el Impuesto a los Bienes Inmuebles, de igual manera establecerán impuestos a las instalaciones y obras y construcciones. Según las normas establecidas en la Ley de Catastro Inmobiliario (2004) se considera este impuesto a los bienes inmuebles urbanos, rústicos y de carácter especial. Es importante indicar que, dentro de carácter especial se encuentran todos los inmuebles que están destinados a la producción de gas, energía eléctrica, centrales nucleares, refino de petróleo, autopistas, carreteras, aeropuertos, entre otros que sean de carácter público y de utilidad al estado. La base imponible está dada por el valor catastral, y se aplican las siguientes tarifas:

Tabla 9
Tarifas del Impuesto Predial

Inmuebles	Mínimo %	Máximo %
Urbanos	0,4	1,1
Rústicos	0,3	0,9
Características Especiales	0,6	1,3

Fuente: Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004)

Los municipios podrán incrementar las tarifas mencionadas en los siguientes casos y de acuerdo con los puntos porcentuales que se detalla:

Tabla 10
Tarifas del Impuesto Predial

Puntos porcentuales	Bienes urbanos	Bienes Rurales
Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma	0,07	0,06
Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07	0,05

Puntos porcentuales	Bienes urbanos	Bienes Rurales
Municipios cuyos ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que están obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril	0,06	0,06
Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80 por ciento de la superficie total del término	0	0,15

Fuente: Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004)

La Dirección General del Catastro que se encuentra dentro de la Secretaría de Estado de Hacienda es la entidad responsable de la creación y actualización del catastro inmobiliario, trabaja en conjunto con los municipios españoles.

En este sentido, es importante destacar que en España se cuenta con porcentajes de predios fijos, considerando que ciertos municipios pueden incrementar el porcentaje por varios conceptos establecidos por ejemplo por ser capital de provincia, por prestación de transporte público, terrenos de naturaleza rústica, entre otros. Por otro lado, los inmuebles de características especiales (carácter público y de utilidad al estado) pagan impuestos al igual que cualquier predio normal, algo que en ningún país antes estudiado se lo realiza menos en Ecuador.

3.1 Análisis de las tarifas del Impuesto Predial en el distrito 18D06 Tungurahua

Se ha considerado importante analizar la fijación del impuesto predial rural en el distrito 18D06 Tungurahua, distrito donde se encuentra ubicado el cantón Tisaleo, con el propósito de conocer el entorno del GAD de Tisaleo. A continuación, se detalla las tarifas básicas (por mil) del impuesto predial rural que se aplica en el distrito 18D06 de la provincia de Tungurahua de 2016 al 2018.

Tabla 11

Tarifa básica por mil - Impuesto Predial Rural

Cantón	2018-2019	2016-2017
Cevallos	0,4	0,43
Mocha	0,7	0,7
Quero	0,31	0,31
Tisaleo	0,45	0,45

Fuente: (LexisFinder, 2019).

De los cuatro GAD del distrito 18D06 Tungurahua, los mismos aplican porcentajes fijos a los avalúos prediales rurales, por lo cual, se considera importante que la presente investigación servirá de guía o base para una nueva estructura y fijación de bandas impositivas aplicadas a los contribuyentes, considerando las estructuras y metodologías analizadas en la fijación del impuesto predial en América Latina.

3.2 Aplicación de indicadores de gestión para entidades públicas

Por otro lado, es importante indicar que en esta investigación se aplicarán indicadores de gestión, mismos que permitirán identificar si el principio de Equidad Tributaria es efectivo en cuanto a la fijación del impuesto predial rural de los años 2016 al 2018. Por lo expuesto, mencionaré que “los indicadores son una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos” (Guinart, 2003, pág. 8). Además, es una expresión cuantitativa, busca medir las variables relacionadas con el cumplimiento de los objetivos tiene como finalidad prevenir y corregir procesos y acciones ejecutadas incorrectamente. Dentro del sector público ayuda a medir el desempeño de los siguientes ámbitos: políticas públicas, gestión y resultados de las entidades públicas, programas públicos y desempeño individual del personal público. En el siguiente capítulo se analizarán cada uno de los indicadores que se aplicarán en la presente investigación.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

Para el diseño de esta investigación se utilizará un enfoque de investigación mixto, es decir una combinación del método cualitativo y cuantitativo. Según Hernández Sampieri & Fernández Collado (2010), el método cuantitativo, “usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (pág. 4); mientras, el método cualitativo, “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de investigación” (pág.7). Ambos enfoques ayudarán a generar conocimiento que contribuirá con la presente investigación. Es importante mencionar, los dos enfoques resultan importantes y han realizado avances en la aportación del conocimiento. En la aplicación del método cuantitativo se aplicará la investigación descriptiva, la cual, recoge o mide información de manera independiente o conjunta sobre las variables de estudio.

En este sentido, se analizará el primer objetivo, estudiar el comportamiento del cobro del impuesto predial rural y su evolución en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018, por lo cual, se realizará una observación documental analizando las siguientes bases de datos:

1. Estados Financieros de los años 2016 al 2018.
2. Recaudación del impuesto predial rural de los años 2016 al 2018.
3. Catastros rurales de los años 2016 al 2018.

Se obtendrán valores y porcentajes de recaudación, morosidad, ingresos, egresos, transferencias y el análisis de la evolución, la información será procesada mediante la utilización de tablas resumen y gráficos que permitan comprender la variación y evolución porcentual del cobro del impuesto predial. Se realizará una comparación de recaudación de los años 2016 al 2018 que contribuyan a estudiar el comportamiento y la evolución del cobro del impuesto predial rural en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018 y a medir la efectividad del principio tributario de equidad a través de indicadores de gestión, partiendo del análisis del cobro del impuesto predial rural.

3.1 Estudio del comportamiento del avalúo del impuesto predial rural en los años 2016 al 2018

Las bases de datos entregada por el Departamento Financiero Administrativo correspondiente a los años 2016 y 2017, disponen de la información necesaria para el análisis

correspondiente, encontrando la siguiente información: localización, avalúos (terrenos y construcciones), áreas, descuentos e impuesto a pagar. Para el análisis se excluyó a los predios con exenciones, la mayor parte de exenciones corresponde a tierras comunitarias, propiedades del Estado y demás entidades del sector público.

En lo que respecta a la base de datos del año 2018, se dispone de información muy limitada encontrando lo siguiente: predios, avalúos (total avalúo predio), descuentos (a nivel general) e impuesto por pagar. Después de trabajar en la obtención, consolidación y depuración de datos, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 12

Predio Rural del Cantón Tisaleo de los años 2016 al 2018

Año	N° Predios	Valor avalúo terreno	%	Valor Avalúo Construcción	%	Total Avalúo Predio Rural
2016	14.011	55.574.013,59	67,92	26.253.804,16	32,08	81.827.817,75
2017	14.204	56.272.811,29	61,34	35.470.811,58	38,66	91.743.622,87
2018	14.295	159.719.651,20	65	86.002.889,11	35	245.722.540,31

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).
Elaborado por: Autora (2020).

En la tabla anterior, se puede evidenciar que en el año 2017 al 2018 existe un incremento en los avalúos predios rurales de USD 153.978.917,43. Se debe considerar importante que una correcta valuación debe ir acompañada de una correcta política tributaria permitiendo cumplir con todos los principios tributarios que faciliten ser equitativos con los contribuyentes.

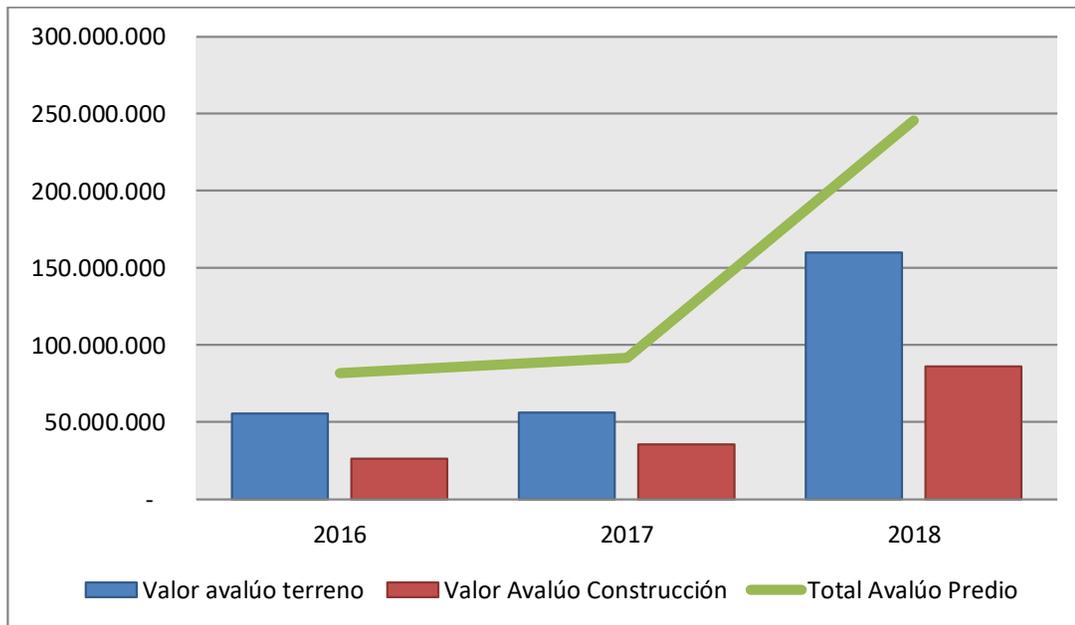
El aumento significativo de los avalúos del año 2017 al 2018, se debe a que las autoridades de aquel entonces del GAD de Tisaleo contrataron una empresa consultora quien fue la encargada de realizar los nuevos avalúos a las propiedades rurales.

3.2 Evolución del Avalúo de los predios rurales del año 2016 al 2018

De la tabla anterior, se realizó la siguiente representación gráfica en la cual podemos evidenciar el incremento del avalúo de los predios rurales del año 2016 al 2018.

Gráfico 3

Avalúo Predio Rural del año 2016 al 2018



Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

Del año 2016 al 2017 existe un incremento de avalúo del 10.81% y del año 2017 al 2018 un incremento del 62.66%. En el año 2018 se reporta un incremento debido a los nuevos avalúos considerados. A pesar que, en la gráfica se puede evidenciar que hay un crecimiento de impuestos del año 2017 al 2018, no es la manera más efectiva, debido a que un mismo porcentaje de impuesto es aplicado a todos los rangos de avalúo, es decir, los que menos tienen pagan igual o más que los que más tienen.

Otro aspecto importante que hay que considerar, los avalúos de los terrenos y construcciones conforma el total de avalúo predial rural. Por lo que, en la tabla anterior se visualiza que el valor del avalúo de los terrenos es el más representativo. Los terrenos son avaluados actualmente por el nivel de accesibilidad, agua de regadío, calles aledañas, servicios básicos entre otros. Mientras, las construcciones son avaluadas por el material de construcción utilizado, estado de la obra, fachada, entre otros.

3.3 Estudio del comportamiento del cobro del impuesto predial rural de los años 2016 al 2018

En la tabla presentada a continuación se realizó un resumen en el cual se observa lo siguiente:

Tabla 13

Impuesto predial rural de los años 2016 al 2018

Año	Total Avalúo Predio	Impuesto Predial Neto	Tasa Bomberos	Serv. Adm.	Descuento Ley Anciano	Ley Discap.	Impuesto Total
2016	81.827.817,75	77.089,40	12.274,24	28.022,00	5.274,80		112.110,84
2017	91.743.622,87	86.924,38	13.761,34	28.408,00	4.809,47	39,88	124.244,37
2018	245.722.540,30	142.674,11	19.962,42	59.887,26	5.458,87	49,88	217.015,04

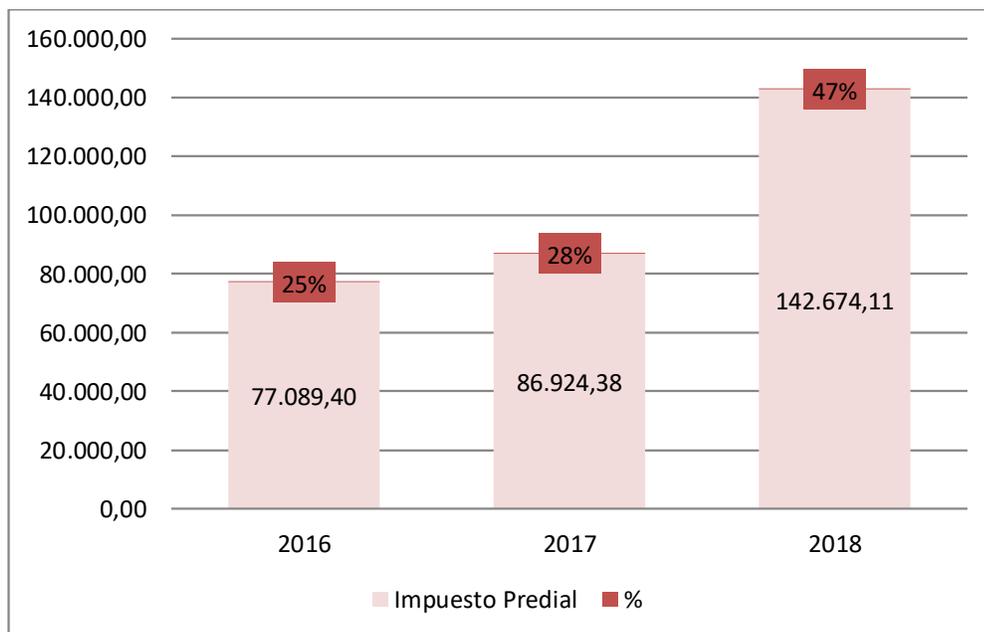
Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).
Elaborado por: Autora (2020).

Los reportes fueron facilitados por el Departamento Financiero Administrativo y de Obras Públicas. Los valores descontados por la aplicación de la Ley de Discapacitados son muy mínimos, una de las causas se debe a que los contribuyentes desconocen de los beneficios a los cuales podrían incurrir si gestionan la aplicación de la mencionada Ley. Para obtener el impuesto a pagar por los contribuyentes, al impuesto predial neto rural se debe sumar el valor de la tasa de bomberos, servicios administrativos y restar el descuento por Ley de Anciano y Discapacitados.

Evolución del Impuesto Predial Rural de los años 2016 al 2018

Gráfico 4

Impuesto predial rural neto total generado del año 2016 al 2018



Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).
Elaborado por: Autora (2020).

Debido a la nueva valuación de predios realizada en el año 2018, existe un incremento de impuesto predial neto y total respecto a los años 2016 y 2017. Ante aquello efectivamente se debe considerar que el incremento dado no cumple con el principio de equidad tributaria, debido a que se aplica un porcentaje fijo a todos los predios, es decir, los que más y menos tienen pagan en el mismo porcentaje.

3.4 Recaudación y comportamiento mensual del Impuesto Predial Rural

A continuación, se detalla las recaudaciones mensuales de los años 2016 al 2018, en las recaudaciones presentadas se encuentra lo siguiente: Impuesto predial neto (mas) tasa de bomberos (mas) servicios administrativos (menos) descuento por Ley del Anciano (menos) Ley Discapacitado, dando como resultado el valor recaudado mensual en los comprobantes del impuesto predial generado a los contribuyentes. La finalidad de evidenciar mensualmente el cobro del impuesto predial rural, es dar anotar que en el año 2018 hubo una variación en los pagos en comparación con los años 2016 y 2017.

Tabla 14

Recaudación Mensual del Impuesto Predial del año 2016 al 2018

Meses	Año		
	2016	2017	2018
Enero	35.259,36	45.473,68	27.319,12
Febrero	12.589,78	19.247,50	5.520,66
Marzo	8.658,25	12.536,17	6.413,44
Abril	3.569,25	7.630,60	4.927,30
Mayo	1.895,26	8.016,44	5.051,99
Junio	4.528,12	5.343,62	36.722,31
Julio	2.986,48	5.517,97	44.291,74
Agosto	12.937,58	3.049,73	17.066,87
Septiembre	3.698,60	2.793,30	9.171,63
Octubre	7.463,96	2.294,43	8.779,46
Noviembre	6.821,64	1.929,23	8.012,46
Diciembre	5.289,92	3.977,29	7.815,29
Total	105.698,20	117.809,96	181.092,27

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

Normalmente, enero es el mes en el cual más se recauda los impuestos prediales, debido al descuento que se aplica a los contribuyentes por el pronto pago. En el año 2018 se evidencia que el mes más recaudado es julio, ¿a qué se debe esta situación?, un incremento exagerado nada efectivo y progresivo, es decir, se aplicó un mismo porcentaje de impuesto a todos los predios rurales. Por lo cual, la población que menos tiene se sintió afectada, el GAD de Tisaleo con la finalidad de calmar los ánimos de los contribuyentes que no se encontraban conformes, realizó reuniones con los presidentes de las parroquias y caseríos, donde llegaron acuerdos que beneficien a la población. Los contribuyentes no muy conformes realizaron los pagos en vista que no había marcha atrás, pero se debe considerar que el malestar persiste en la población que menos propiedades tienen. Por lo expuesto, una buena aplicación de parámetros de valuación del impuesto predial y una correcta aplicación de banda impositiva conlleva a que los contribuyentes realicen los pagos oportunamente.

3.5 Morosidad anual impuesto predial rural

En la siguiente tabla se ha detallado el total del impuesto total generado (incluye incrementos y deducciones) menos el impuesto recaudado por el área de Tesorería, donde obtenemos la siguiente información:

Tabla 15

Morosidad Impuesto Predial Rural de los años 2016 al 2018

Descripción	2016	2017	2018
Impuesto Total Generado	112.110,84	124.244,37	217.015,04
Impuesto Recaudado	105.698,20	117.809,96	181.092,27
Total Morosidad	6.412,64	6.434,41	35.922,77

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

En el año 2018 por el tema del incremento en los avalúos y en la no fijación de una banda impositiva efectiva y progresiva de los impuestos prediales, la morosidad en el pago se incrementó de manera significativa del 13,19% (año 2017) al 73,66% (año 2018). En la actualidad, el impuesto predial rural se cancela en un solo pago. Con la finalidad de tender a la baja la morosidad se podría dar planes de pago, es decir, pagarlos en dos o tres cuotas como se realiza en otros países de América Latina.

3.6 Descuento por ley de anciano aplicado al impuesto predial rural

De acuerdo a la (Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores) en su artículo 14, menciona que todas las personas que han cumplido 65 años, que tengan ingresos mensuales máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas que tengan un patrimonio que no exceda 500 remuneraciones básicas unificadas, estarán exoneradas del pago de impuestos municipales y fiscales.

Tabla 16

Descuento Ley Anciano

Año	Total Avalúo Predio	Impuesto Predial Neto	Descuento Ley Anciano
2016	81.827.817,75	77.089,40	5.274,80
2017	91.743.622,87	86.924,38	4.809,47
2018	245.722.540,30	142.674,11	5.458,26

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).
Elaborado por: Autora (2020).

Con la aplicación de la ley antes indicada el GAD de Tisaleo cuenta con descuentos que van desde los 4.809,47 hasta los 5.458,87. Se considera necesario analizar el descuento que se realiza por este concepto, puesto que, se debe conocer en qué cantidad se aplican los descuentos, con la finalidad de conocer exactamente el valor del impuesto predial neto.

3.7 Descuento por discapacidad aplicado al impuesto predial rural

En el artículo 75 de la (Ley Orgánica de Discapacidades), indica, que las personas con discapacidad y las personas que legalmente cuiden a una persona discapacitada, tendrán una exención del 50% del pago del impuesto predial, aplica solo para un solo inmueble con un avalúo máximo de 500 remuneraciones básicas, si supera el valor cancelará un proporcional sobre el valor excedente.

Tabla 17**Descuento por la Ley de Discapitados**

Año	Total Avalúo Predio	Impuesto Predial	Ley Discap.
2016	81.827.817,75	77.089,40	
2017	91.743.622,87	86.924,38	39,88
2018	245.722.540,30	142.674,11	49,88

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

La exención por la aplicación de esta ley es muy mínima debido a que existe un desconocimiento en la población Tisaleña, a pesar que, en el año 2018 el impuesto predial neto es alto la cantidad por este descuento es muy baja, es decir, no tiene un impacto sobre el impuesto predial neto.

3.8 Tasa de bomberos aplicado al impuesto predial rural

Dentro de las facultades tributarias establecidas en el COOTAD, menciona que los GAD tienen la facultad de crear, modificar, suprimir y exonerar tasas.

Tabla 18**Tasa de Bomberos**

Año	Total Avalúo Predio	Tasa Bomberos
2016	81.827.817,75	12.274,24
2017	91.743.622,87	13.761,34
2018	245.722.540,30	19.962,42

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

Corresponde a los GAD gestionar los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios, por lo cual, es importante conocer los incrementos que se adicionan al valor de pago, con la finalidad de identificar los valores netos de cobro de impuesto predial rural, algo que se debe adicionar es que, en la planilla no se identifica el desglose de los incrementos.

3.9 Servicios Administrativos aplicados al impuesto predial rural

De igual manera, los GAD tienen la facultad de realizar un cobro adicional por servicios administrativos previa resolución del Concejo Cantonal. Evidentemente, el valor recaudado por este concepto es mayor al que se contribuye para el cuerpo de bomberos. No todos los gobiernos locales recargan por servicios administrativos en las planillas de los predios rurales, por lo que,

el consejo cantonal debe revisar este ítem, con la finalidad de no aumentar valores a pagar por los contribuyentes.

Tabla 19

Servicios Administrativos

Año	Total Avalúo Predio	Impuesto Predial	Serv. Adm.
2016	81.827.817,75	77.089,40	28.022,00
2017	91.743.622,87	86.924,38	28.408,00
2018	245.722.540,30	142.674,11	28.408,00

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).
Elaborado por: Autora (2020).

4.0 Evolución de los ingresos del GAD correspondientes a los años 2016 al 2018

A continuación, se analizará los ingresos de mayor importancia del GAD de Tisaleo con la finalidad de analizar la eficiencia o no del cobro del impuesto predial. Los ingresos están conformados por los impuestos, tasas y contribuciones, ventas de bienes y servicios y las transferencias recibidas (gobierno central), se presentan las cifras:

Tabla 20

Ingresos GAD Tisaleo del año 2016 al 2018

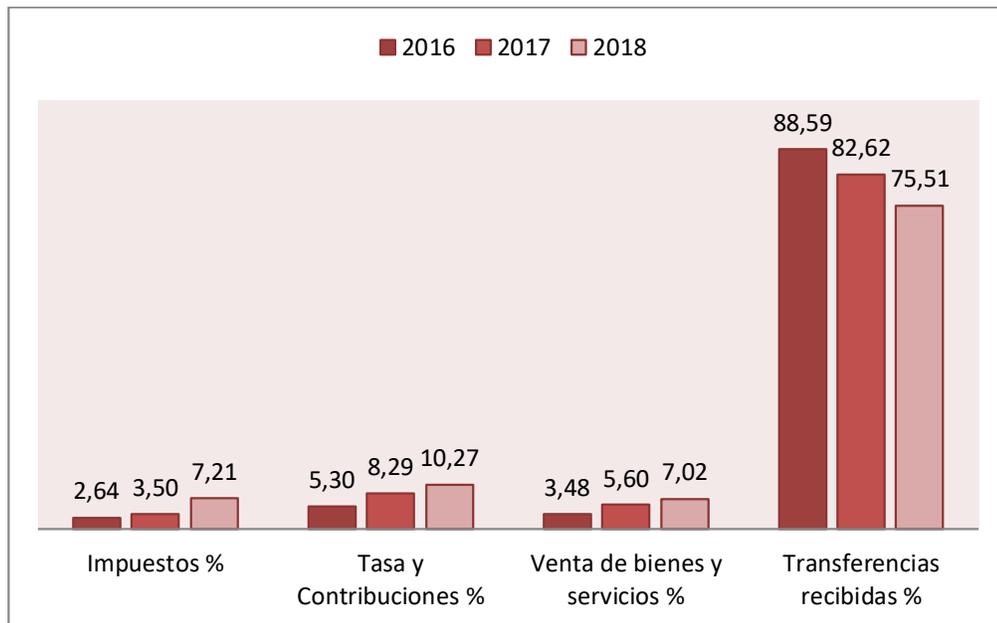
Año	Impuestos	Tasa y Contribuciones	Venta de bienes y servicios	Transferencias recibidas	Total ingresos
2016	155.173,88	311.994,09	204.480,43	5.212.398,47	5.884.046,87
2017	168.355,03	399.116,51	269.592,47	3.978.052,89	4.815.116,90
2018	286.755,36	408.615,43	279.155,72	3.004.094,91	3.978.621,42

Fuente: Estados Financieros del GAD Tisaleo (2016-2018).
Elaborado por: Autora (2020).

Se analizará la evolución de los ingresos del GAD de Tisaleo:

Gráfico 5

Ingresos del GAD de Tisaleo del año 2016 al 2018



Fuente: Estados Financieros del GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

Dentro de los ingresos del GAD de Tisaleo, los impuestos, tasas - contribuciones y venta de bienes – servicios representan el 7.21%, 10.27%, 7.02% respectivamente, porcentajes bajos en comparación de las transferencias recibidas por el gobierno nacional. Lo ideal es que los impuestos determinados por los gobiernos seccionales contribuyan notablemente al presupuesto de los GAD, por lo cual, deben encontrarse bien estructurados respetando los principios tributarios, con la finalidad de no perjudicar a los que menos tienen.

Por otro lado, en la gráfica se visualiza una baja significativa en las transferencias recibidas por parte del gobierno nacional, esto fue por la falta de ejecución presupuestaria. Según el Informe de Rendición de cuentas del GAD de Tisaleo de los años 2016, 2017 y 2018 la ejecución fue del 80.20%, 85% y 81.86% respectivamente, porcentajes que no muestran una eficiente gestión de las autoridades. Lo efectivo es que, el GAD de Tisaleo obtenga más presupuesto, puesto que, si se tiene más presupuesto entregado por el gobierno nacional y se mejora la efectividad de fijación de impuesto y por ende la recaudación, se obtendría mayor presupuesto para el GAD, conllevando a mejorar la calidad en los servicios brindados y administrados por el gobierno seccional. A pesar que, las transferencias han bajado por la falta

de ejecución de acuerdo al informe de rendición de cuentas, el GAD de Tisaleo requiere para su gestión de estos recursos, pues representan más del 75% de los ingresos.

Además, las recaudaciones por impuestos son las cifras más bajas que encontramos en el gráfico, se debe trabajar en ajustar las tarifas a las personas que más recursos tienen siendo equitativos con los contribuyentes, puesto que, en la actualidad un mismo porcentaje de impuesto se aplica a todos los contribuyentes (pequeños, medianos y grandes). Como hemos visto en la teoría presentada en el capítulo II los impuestos seccionales deben ser grandes generadores de recursos para los municipios cumpliendo con los principios tributarios y no esperar presupuesto de las arcas del gobierno central.

4.1 Gasto en Inversiones Públicas y Transferencias Entregadas

Se ha considerado analizar las inversiones públicas (inversiones de desarrollo social, inversiones en bienes nacionales de uso público, inversiones en existencias nacionales de uso público) ejecutadas en cada uno de los años en estudio, con la finalidad de medir el porcentaje de inversión frente a los ingresos obtenidos por el GAD de Tisaleo. De esta manera, lograr identificar la utilización y ejecución del presupuesto, este es un punto importante, puesto que, la efectividad del cumplimiento del principio de equidad tributaria tiene un efecto considerable sobre las inversiones públicas, es decir, podemos identificar si las necesidades de la población son cubiertas y en qué medida.

Por otro lado, existen las transferencias entregadas: transferencias corrientes al sector público, transferencias para inversión al sector público y transferencias al sector privado interno. Son recursos entregados o destinados desde el GAD de Tisaleo hacia la población directamente a través de programas en ejecución, con la finalidad de realizar una distribución más eficiente y equitativa hacia los más necesitados. Si las transferencias no logran ejecutarse eficientemente, conlleva a tener un impacto en el cumplimiento del principio de equidad tributaria, debido a que, el principio de equidad tributaria busca que haya justicia en la fijación de impuesto, pero a su vez que estos impuestos recaudados sean destinados para los más necesitados. Las transferencias entregadas llegan más ampliamente a las personas vulnerables, debido a que, se realizan programas sociales que benefician específicamente a los sectores más vulnerables.

A continuación, se presenta las cifras y porcentajes de inversiones y transferencias frente a los ingresos:

Tabla 21**Inversiones públicas y Transferencias entregadas**

Año	Total ingresos	Inversiones públicas		Transferencias	
2016	5.884.046,87	3.513.652,95	60%	108.493,39	1,84%
2017	4.815.116,90	1.256.836,92	26%	69.572,31	1,45%
2018	3.978.621,42	1.736.651,00	44%	190.830,98	4,80%

Fuente: Estados Financieros del GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

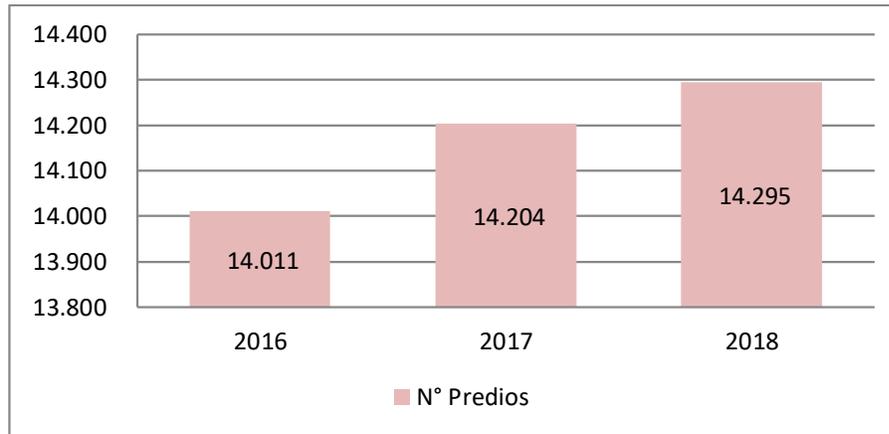
En la gráfica N° 10, se evidencia que los impuestos, tasas y contribuciones en el año 2018 tienen un incremento en comparación con el año 2016 y en la tabla N° 23 podemos visualizar que en el año 2018 la inversión pública ha disminuido, lo que genera una inconformidad en la población, puesto que, si los impuestos mejoran debería haber un avance en la ejecución de obras públicas. Es importante indicar que, si existe efectividad en la fijación del impuesto predial de manera equitativa la recaudación aumentará, lo que contribuirá a brindar servicios y bienes públicos al pueblo de Tisaleo, siempre y cuando las autoridades del GAD gestionen y ejecuten el presupuesto al 100%.

4.2 Evolución de los Predios Rurales

Se analizará la evolución de los predios rurales, el aumento significativo del año 2016 al 2017, se debe a que legalizaron propiedades con la finalidad de acceder al beneficio de las viviendas gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, brindadas a personas de escasos recursos. Por lo que, una correcta fijación en el impuesto predial rural, beneficiará a los contribuyentes que menos propiedades tienen, pues, las personas de recursos limitados, por lo general, solo cuentan con un predio utilizado para la construcción de sus viviendas.

Gráfico 6

Evolución de Predios desde el año 2016 al 2018



Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

Finalmente, se debe indicar que, una valuación correcta de las propiedades rurales es el punto de partida para una correcta fijación del impuesto predial. No siempre un aumento de impuestos significa que en la fijación de los mismos se cumplió efectivamente el principio de equidad tributaria. Después, de haber fijado el impuesto predial es importante que también se revisen los valores adicionales que se incrementan a los comprobantes de pago, en este estudio se determinó que los valores administrativos que se cobran adicionalmente son muy elevados, siendo valores significativos mucho más altos que los que se cancela para el Cuerpo de Bomberos de Tisaleo. Respecto, a los valores por deducciones el GAD debe dar a conocer sobre los beneficios que la población tiene, ejemplo descuento por tercera edad y por discapacidad.

Las cifras que se mantienen por morosidad representan la no efectividad en la fijación del impuesto predial rural, debido a que, la morosidad año tras año suben, adicionalmente no cuenta con estrategias o planes para que se cancelen oportunamente. En lo que corresponde a los ingresos del GAD, evidentemente las transferencias entregadas por el gobierno central representan más del 75% del presupuesto, por lo que, se debe trabajar en una correcta fijación del impuesto predial rural con la finalidad de obtener más recursos para la población, cumpliendo con el principio de equidad tributaria, es decir, cobrar menos a los que menos tienen y más a los que más tienen. Cabe indicar que, en los años en estudio y en la actualidad se aplica una misma banda impositiva a todos los avalúos de predios rurales (pequeños, medianos y grandes).

Por otro lado, se determinó que no siempre un aumento en la recaudación de impuestos, significa que el presupuesto será ejecutado al 100%, es decir, que se destine todos los recursos a la ciudadanía proveyendo de bienes y servicios que beneficien a la colectividad. En conclusión, una correcta fijación en el impuesto predial rural cumpliendo con el principio de equidad

tributaria, contribuye a que de acuerdo a su capacidad económica sea su capacidad contributiva. Otro punto importante que va acompañado de la correcta fijación de impuesto predial es una buena gestión de las autoridades seccionales, pues, al contar con una mayor recaudación de impuestos los recursos deben focalizar a los sectores más necesitados, con la finalidad de cumplir con el objetivo para el cual fueron creados los impuestos.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS E INTERPRETACIÓN

Con la información obtenida en el capítulo anterior, se obtendrá los resultados más relevantes que contribuirán con la ejecución del segundo objetivo que es medir la efectividad del principio tributario de equidad, partiendo del análisis del cobro del impuesto predial rural, a través de indicadores, se realizará a través de observación y análisis de los resultados obtenidos en el primer objetivo, en el cual se aplicará indicadores que ayudarán a determinar si las acciones tomadas en el pasado fueron las efectivas.

4.1 Aplicación de indicadores

Después de haber analizado la información proporcionada por el GAD de Tisaleo, se ha establecido los siguientes indicadores:

Tabla 22
Indicadores de Gestión

Indicador N°	Conceptualización	Formulación
1	Identifica el porcentaje de recaudación del impuesto predial frente a los diferentes impuestos recaudados por el GAD de Tisaleo.	Total recaudación impuesto predial rural/ Total impuestos recaudados
2	Mide el porcentaje de los impuestos recaudados frente a los ingresos totales (impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios y transferencias) del GAD de Tisaleo.	Total impuestos recaudados/ Total ingresos
3	Mide la morosidad del impuesto predial rural.	Total morosidad impuesto rural/ Impuesto total generado
4	Determinar el porcentaje que representa la recaudación del impuesto predial frente al impuesto total generado.	Total recaudación impuesto predial/ Impuesto total generado
5	Identifica el porcentaje de utilización del presupuesto total en las inversiones públicas.	Inversiones públicas/ Total ingresos
6	Mide el porcentaje de utilización del presupuesto total en las transferencias entregadas.	Transferencias entregadas/ Total ingresos

Tabla 22
Indicadores de Gestión

Indicador N°	Conceptualización	Formulación
7	Determina el porcentaje del impuesto predial neto en referencia al impuesto total generado. En el impuesto total generado encontramos el valor de predio neto más la tasa de bomberos, servicios administrativos y se descuenta lo aplicado por la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y Ley Orgánica de Discapacidades.	Impuesto predial rural neto/ Impuesto predial rural total generado
8	Mide el porcentaje que las construcciones representan sobre los predios rurales.	Valor avalúo construcción/ Total avalúo predio rural

Elaborado por: Autora (2020).

4.2 Desarrollo de indicadores

Al terminar el desarrollo de los indicadores se realizará un cuadro resumen en el que se dará a conocer los resultados obtenidos con la finalidad de determinar si se cumplió con el segundo objetivo planteado.

• Indicador 1

Permite identificar el porcentaje de recaudación del impuesto predial frente a los diferentes impuestos recaudados por el GAD de Tisaleo.

$$\frac{\text{Total recaudación impuesto predial rural}}{\text{Total impuestos recaudados}}$$

$$\text{Año 2016} = \frac{105.698,20}{155.173,88} = 68\%$$

$$\text{Año 2017} = \frac{117.809,96}{168.355,03} = 70\%$$

$$\text{Año 2018} = \frac{181.092,27}{286.755,36} = 63\%$$

Conclusión:

A nivel general el impuesto predial rural representa más del 63% del total de impuestos recaudados, debiéndose enfocar mecanismos de mejora para aplicar de forma eficiente y equitativa las bandas impositivas con la finalidad de obtener más ingresos y no afectar a los que menos tienen.

A pesar que, en el año 2018 se incrementó el avalúo predial por los nuevos avalúos aplicados a los predios rurales, es el año con menos representación porcentual. En conclusión, se debe indicar, un incremento en los avalúos prediales y en las recaudaciones no significa que se estén realizando los procesos correctamente, puesto que, si aplicamos indicadores de gestión vamos a obtener resultados no muy satisfactorios. Por lo cual, se sugiere aplicar una banda impositiva progresiva a los predios rurales.

• Indicador 2

Identifica el porcentaje de los impuestos recaudados frente a los ingresos totales (impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios y transferencias) del GAD de Tisaleo.

		$\frac{\text{Total impuestos recaudados}}{\text{Total ingresos}}$	
Año 2016	=	$\frac{155.173,88}{5.884.046,87}$	= 2,64%
Año 2017	=	$\frac{168.355,03}{4.815.116,90}$	= 3,50%
Año 2018	=	$\frac{286.755,36}{3.978.621,42}$	= 7,21%

Conclusión:

De las cifras obtenidas se puede concluir, la recaudación de impuestos no aporta mayormente a los ingresos que obtiene el GAD de Tisaleo, como se había mencionado en el capítulo del marco teórico los impuestos municipales deben ser gestionados y administrados correctamente para que las recaudaciones contribuyan al presupuesto de los GADs, cumpliendo con el principio de equidad tributaria.

Algo que es importante analizar, se ha evidenciado que los ingresos entregados por el gobierno central año con año van disminuyendo debido a la falta de gestión de las autoridades, según información obtenida de los informes de gestión. Por lo que, si el presupuesto entregado por el gobierno central no hubiese disminuido año con año, las cifras porcentuales del indicador expuesto fuesen mucho menores. Adicionalmente, si existe una falta de gestión de las autoridades se evidencia que el presupuesto no fue destinado a la ejecución de bienes y servicios que requiere la población.

• Indicador 3

Permite medir la morosidad del impuesto predial rural de los años 2016 al 2018.

$$\frac{\text{Total morosidad impuesto rural}}{\text{Impuesto total generado}}$$

Año 2016	=	$\frac{6.412,64}{112.110,84}$	=	6%
Año 2017	=	$\frac{6.434,41}{124.244,37}$	=	5%
Año 2018	=	$\frac{35.922,77}{217.015,04}$	=	17%

Conclusión:

Los porcentajes que se han obtenido no son efectivamente los más alentadores, en el año 2018 la morosidad es sumamente alta, esto evidencia que definitivamente la población no está

nada de acuerdo con los nuevos avalúos prediales rurales y banda impositiva que maneja el GAD. Por lo cual, es importante que se estructure una correcta banda impositiva aplicada a los rangos de avalúos de los predios rurales, es decir, los que más tienen son los que deben pagar más y los que menos tienen pagar menos. Además, el GAD debe centrarse en buscar mecanismos de mejora y facilidad para que los contribuyentes que requieran tengan facilidades de pago, es decir, realizar el pago del impuesto en dos o tres cuotas dependiendo el monto.

• **Indicador 4**

Determina el porcentaje que representa la recaudación del impuesto predial frente al impuesto total generado.

	$\frac{\text{Total recaudación impuesto predial}}{\text{Impuesto total generado}}$	
Año 2016	$= \frac{105.698,20}{112.110,84} = 94\%$	
Año 2017	$= \frac{117.809,96}{124.244,37} = 95\%$	
Año 2018	$= \frac{181.092,27}{217.015,04} = 83\%$	

Conclusión:

El descenso de recaudación del impuesto predial del año 2017 al 2018 se debe a que no se aplicó una correcta banda impositiva, es decir, se aplicó un mismo porcentaje de impuesto predial a todos los avalúos. Por lo cual, la población que menos tiene se sintió perjudicada y al ser valores elevados no pudieron realizar el pago oportunamente.

Por otro lado, para que una recaudación sea considerada efectiva debería llegar al 99% de recaudación, no existe una sola receta para que los gobiernos municipales lleguen a recaudar el 100% de sus impuestos, para cumplir con la meta depende de las limitaciones que los gobernantes establecen. También dependen de los servicios básicos y la infraestructura a la que tienen acceso los contribuyentes, es difícil que la población contribuya sin exigencias de pago

cuando viven en asentamientos precarios. Por lo cual, si los contribuyentes no evidencian obras y servicios que beneficien a la ciudadanía, se mantendrán reacios al pago de impuestos. Una fijación de impuestos equitativa acompañada de una mayor recaudación es necesaria para estabilizar el gasto local, siempre que haya una correcta gestión por parte de las autoridades (Corbacho, Fretes, & Lora, 2012, págs. 123-168).

- **Indicador 5**

Se identificará el porcentaje de utilización del presupuesto en las inversiones públicas.

	<u>Inversiones públicas</u>		
	Total ingresos		
Año 2016	$= \frac{3.513.652,95}{5.884.046,87}$	=	60%
Año 2017	$= \frac{1.256.836,92}{4.815.116,90}$	=	26%
Año 2018	$= \frac{1.736.651,00}{3.978.621,42}$	=	44%

Conclusión:

La utilización de presupuesto en inversiones públicas del año 2016 al 2017, presenta una caída del 60% al 26%, evidenciando la poca ejecución presupuestaria, afectando al desarrollo del cantón. Mientras, en el año 2017 al 2018, se visualiza un incremento del 26% al 44%, en este periodo se evidencia más destino de recursos para la construcción de obras que benefician a la sociedad Tisaleña. Además, en los casos presentados se puede visualizar que los ingresos totales del cantón tienden a la baja año tras año, debido a la falta de ejecución presupuestaria.

Por lo cual, es importante indicar que una buena inversión pública depende de ciertos factores, uno de ellos el capital humano involucrado en la ejecución, pues deben coordinar con los departamentos e instituciones que se encuentran relacionadas en el desarrollo y ejecución de obras. Las inversiones públicas y las transferencias entregadas a la ciudadanía son las partidas

presupuestarias en las que más se debe evidenciar la ejecución del presupuesto, pues son las que van destinadas directamente a la población.

- **Indicador 6**

Se identificará el porcentaje de utilización del presupuesto total en las transferencias entregadas.

	$\frac{\text{Transferencias entregadas}}{\text{Total ingresos}}$	
Año 2016	$= \frac{108.493,39}{5.884.046,87} =$	2%
Año 2017	$= \frac{69.572,31}{4.815.116,90} =$	1%
Año 2018	$= \frac{190.830,98}{3.978.621,42} =$	5%

Conclusión:

Las transferencias entregadas van destinadas hacia los sectores con mayor desigualdad y pobreza, los resultados de estos programas dependen de la cobertura alcanzada. Evidentemente en los años 2016, 2017 y 2018 se visualiza una despreocupación total por los sectores más necesitados, pues, los porcentajes de destino del presupuesto es del 2%, 1% y 5% respectivamente, porcentajes no muy alentadores. Por lo cual, una correcta ejecución de programas destinados a la población y sectores más vulnerables, contribuiría a aumentar los porcentajes de transferencias entregadas y de esta manera mejorar la calidad de vida de la población. Al mejorar la calidad de vida de la población se podrá mencionar que efectivamente los impuestos establecidos han contribuido con su objetivo.

- **Indicador 7**

Determina el porcentaje del impuesto predial neto en referencia al impuesto total generado. En el impuesto total generado encontramos el valor de predio neto más la tasa de bomberos y servicios administrativos.

$$\frac{\text{Impuesto predial rural neto}}{\text{Impuesto predial rural total generado}}$$

Año 2016	=	$\frac{77.089,40}{112.110,84}$	=	69%
Año 2017	=	$\frac{86.924,38}{124.244,37}$	=	70%
Año 2018	=	$\frac{142.674,11}{217.015,04}$	=	66%

Conclusión:

Del total del impuesto generado aproximadamente un 30% corresponde a otros conceptos como: tasa del cuerpo de bomberos y servicios administrativos. El aumento que se realiza al impuesto predial neto por el aporte al cuerpo de bomberos, es un valor que la gran mayoría de municipalidades incrementan, debido a que brindan un servicio a la colectividad. No siendo de la misma forma los valores por servicios administrativos.

Los valores adicionales que no contribuyen directamente a la población no son muy positivos y bien vistos. Por lo cual, es recomendable bajar la aportación por servicios administrativos o en el mejor de los casos retirar el valor por este concepto, el incremento a la planilla de predios rurales se ve incrementada significativamente, a continuación, se presenta una tabla donde se reflejan los porcentajes de incremento:

Tabla 22**% Tasa de bomberos y Servicios administrativos**

Año	Impuesto predial neto	Tasa Bomberos	Serv. Adm.	Total
2016	65,67	10,46	23,87	100
2017	67,33	10,66	22,01	100
2018	64,12	8,97	26,91	100

Fuente: Reporte de predios GAD Tisaleo (2016-2018).

Elaborado por: Autora (2020).

- **Indicador 8**

Mide el porcentaje que las construcciones representan sobre los predios rurales.

$$\frac{\text{Valor avalúo construcción}}{\text{Total avalúo predio rural}}$$

$$\text{Año 2016} = \frac{26.253.804,16}{81.827.817,75} = 32\%$$

$$\text{Año 2017} = \frac{35.470.811,58}{91.743.622,87} = 39\%$$

$$\text{Año 2018} = \frac{86.002.889,11}{245.722.540,30} = 35\%$$

Conclusión:

Dentro del avalúo rural las construcciones tienen una representación medianamente significativa, por lo que se debería enfocar en clasificar los tipos de construcciones, de acuerdo a los materiales y su utilización, existen construcciones para vivienda, haciendas, quintas, complejos recreacionales entre otros. Debiéndose establecer los beneficios y utilidades y de acuerdo a ello parametrizar los avalúos. Es importante mencionar, un correcto avalúo acompañado de una correcta aplicación de banda impositiva contribuye a un mayor bienestar social, pues, los recursos obtenidos se pueden destinar a los sectores más necesitados.

4.3 Propuesta

4.3.1 Resumen de los resultados obtenidos

A continuación, se presenta un resumen de los resultados obtenidos, en donde se detalla la interpretación, la efectividad y la propuesta de mejora:

Tabla 24
Resultados Obtenidos

Indicador	Formulación	Resultados obtenidos			Interpretación	Efectivo sí o no	Propuesta para mejorar la efectividad
		2016	2017	2018			
1	Total recaudación impuesto predial rural/ Total impuestos recaudados	68%	70%	63%	Dentro de los ingresos del GAD, existe la cuenta contable IMPUESTOS, de la cual más del 63% corresponde a recaudaciones del impuesto predial rural.	No	Se considera oportuno y efectivo trabajar en aplicar rangos de tarifas a los avalúos prediales rurales, que deben cumplir con el principio de equidad tributaria.
	Total impuestos recaudados/ Total ingresos	2,64%	3,50%	7,21%	La cuenta contable IMPUESTOS frente al total de ingresos del GAD es mínima, no cubre ni un 10%.	No	Incrementar los impuestos de los predios rurales de una forma justa, equitativa y eficiente, aplicando tarifas de acuerdo a un rango de avalúos, de este modo pagarían los que más tienen.
3	Total morosidad impuesto rural/ Impuesto total generado	6%	5%	17%	El año 2018 tuvo un incremento significativo de morosidad, debido a los nuevos avalúos prediales rurales y a la no aplicación correcta de la banda impositiva.	No	Establecer una correcta banda impositiva a los impuestos prediales rurales, es decir, que los que más tienen paguen más y los que menos tienen paguen menos. Adicionalmente fijar estrategias que faciliten el cobro, puede ser en dos o tres cuotas de acuerdo al monto a pagar por los contribuyentes, estableciendo rangos y N° de cuotas de pago.

Tabla 24
Resultados Obtenidos

Indicador	Formulación	Resultados obtenidos			Interpretación	Efectivo sí o no	Propuesta para mejorar la efectividad
		2016	2017	2018			
4	Total recaudación impuesto predial/ Impuesto total generado	94%	95%	83%	Para que una recaudación sea considerada efectiva debe llegar al 99%, no existe una sola receta para cumplir con esta meta, todo depende de las limitaciones que las municipalidades establecen.	No	Con las estrategias a utilizar para que la morosidad reduzca, se incrementará la recaudación del impuesto predial rural, siendo una de las estrategias que se podría establecer para mejorar.
5	Inversiones públicas/ Total ingresos	60%	26%	44%	En los años 2017 y 2018 las inversiones públicas bajaron, debido a la falta de gestión del capital humano involucrado en la ejecución, según los informes de rendición de cuentas.	No	Mejor planificación presupuestaria en cuanto a la redistribución de los recursos, priorizando los sectores más necesitados. Ejecutar el presupuesto en un 99% mínimo.
6	Transferencias entregadas/ Total ingresos	2%	1%	5%	Bajos porcentajes de ejecución, los programas que se financian con las transferencias, evidentemente no se cubrió la totalidad de los sectores más necesitados.	No	Mejor planificación presupuestaria en cuanto a la redistribución de los recursos, priorizando a las personas más necesitadas. Ejecutar el presupuesto en un 99% mínimo.

Tabla 24

Resultados Obtenidos

Indicador	Formulación	Resultados obtenidos			Interpretación	Efectivo sí o no	Propuesta para mejorar la efectividad
		2016	2017	2018			
7	Impuesto predial rural neto/	69%	70%	66%	Del impuesto total generado, no todo el valor corresponde al impuesto predial rural, existen otros valores por diferentes conceptos que se incrementan o disminuyen. No se debe realizar incrementos excesivos al valor neto del impuesto, debido a que aumentaría excesivamente el valor a pagar.	No	Realizar un análisis en el cual se analice los incrementos por servicios administrativos, debido a que el valor a cancelar es más alto que el que se paga por la tasa del cuerpo de bomberos.
	Impuesto predial rural total generado						
8	Valor avalúo construcción/	32%	39%	35%	Las construcciones representan un porcentaje medianamente significativo, por lo que se debe analizar el beneficio para cual son destinadas las construcciones para vivienda, haciendas, quintas, complejos recreacionales entre otros.	n/a	El Departamento de Obras Públicas debe considerar nuevos parámetros de valuación para los predios rurales identificando construcciones destinadas para vivienda, complejos turísticos, hosterías, haciendas entre otros.
	Total avalúo predio rural						

Elaborado por: Autora (2020).

4.3.2 Análisis de la Banda Impositiva que se debe aplicar a los impuestos prediales rurales

El impuesto predial rural es un impuesto municipal que se calcula sobre el avalúo total (terreno y construcciones) de los contribuyentes, más los incrementos y deducciones establecidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La banda impositiva aplicada a la propiedad rural en el Ecuador según lo estipulado en el COOTAD, no debe ser inferior a cero puntos veinticinco por mil ($0,25 \times 1000$) ni superior a tres por mil (3×1000). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la autonomía para aplicar la banda impositiva de acuerdo a su mejor análisis, previa aprobación del concejo cantonal. El Gobierno Autónomo del cantón Tisaleo, según Ordenanza Municipal aplica la tarifa del cero punto cuarenta y cinco por mil ($0,45 \times 1000$).

Tabla 23

Tarifas del Impuesto Predial

Nº	Avalúo		Impuesto (por mil)
	Desde	Hasta	
1	-	5.910,00	exento
2	5.910,01	en adelante	0,45

Elaborado por: Autora (2020).

Se debe considerar que en muchos países de la región con la finalidad de mejorar la recaudación y debido a la desigualdad social, aplican bandas impositivas, alícuotas o tarifas de acuerdo a varios criterios analizados. De los países estudiados, es importante indicar que, en Colombia aplican diferentes bandas impositivas de acuerdo al destino, siendo la mínima ($0,50 \times 1000$) y la máxima (16×1000), cada municipio es el encargado de analizar el destino de las tierras rurales y realizar una estratificación de la población (niveles socio- económicos), no aplican exenciones. Ahora bien, en los municipios ecuatorianos sería importante aplicar estos criterios para fijar el impuesto predial, pues, no todos los predios rurales son productivos de la misma forma, adicionalmente, la estratificación es un punto importante, debido a que, se podría establecer rangos o niveles socio económicos y de esta manera aplicar una correcta banda impositiva.

En Guatemala a pesar que no cuentan con una normativa actualizada, aplican impuestos de acuerdo a bandas impositivas (rangos de avalúos), consideradas y aprobadas por el concejo cantonal de los municipios, es decir, pagan más los que más propiedades tienen, aplican exenciones. A diferencia de otros países, en Guatemala los cultivos permanentes forman parte de los avalúos al igual que las tierras y las construcciones. Pues, existen cultivos que generan

grandes cantidades de recursos, por lo que consideran dar un valor adicional a este tipo de cultivos. Con la finalidad de facilitar el pago del impuesto predial, las recaudaciones realizan en cuatro trimestres. Del análisis de este país, es importante rescatar que la facilidad de pago es un punto importante que se podría aplicar en Ecuador, con la finalidad de disminuir la mora por el pago del impuesto predial rural y de esta manera obtener más recursos para los sectores mas vulnerables.

Ahora bien, del estudio realizado es importante mencionar que en Perú aplicaban tres tipos de impuestos sobre un mismo predio. Por lo cual, con la nueva Ley Tributaria Municipal de Perú consideraron que no se cumplían con los principios tributarios, por lo que, aplicaron un solo impuesto y calcularon de acuerdo a bandas impositivas aplicadas a rangos de avalúos. En este país los gobiernos seccionales no tienen la facultad de establecer sus propias bandas impositivas, la alícuota mínima es de 0.2% y la máxima de 1%.

Además, se realizó el análisis de un país europeo (España), donde de igual manera que los países antes mencionados, cuenta con porcentajes mínimos y máximos aplicado a los rangos de avalúos establecidos. Algo en lo que se diferencia con los demás países estudiados es que, si disponen de servicios públicos pagan más a diferencia de los que no poseen y que los predios de carácter especial también pagan impuestos, situación que no sucede en Colombia, Guatemala, Perú y Ecuador.

En resumen, ningún país de los estudiados aplica porcentajes fijos a los predios rurales, los porcentajes en estos países es por 100 no por 1000 como se aplica en Ecuador, adicionalmente realizan estratificaciones socio- económicas, facilidades de pago, entre otros. Por otro lado, se estudió a los cantones de la provincia de Tungurahua, que tienen iguales características socioeconómicas, en donde el cantón Mocha aplica el (0.70 x 1000) a todos los impuestos prediales rurales, incluyendo las exenciones correspondientes.

En el capítulo anterior, se evidencia que los niveles de recaudación del Gobierno Autónomo de Tisaleo y el destino de los recursos no son efectivos, conllevando a cumplirse la hipótesis planteada “El principio de Equidad Tributaria no se cumple efectivamente en la fijación del impuesto predial rural en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo del periodo 2016 – 2018”.

Por lo expuesto y analizado, se considera oportuno y efectivo aplicar rangos de tarifas a los avalúos prediales rurales, incrementar las bandas impositivas de una forma eficiente, justa y

equitativa, establecer rangos de avalúos a los impuestos prediales con la finalidad que los que más tienen paguen más, fijar óptimas estrategias de pago a fin de disminuir la morosidad en el cobro del impuesto predial rural. Las autoridades cantonales deberán mejorar la planificación y ejecución presupuestaria, mejorar la redistribución de los recursos enfocándose en los sectores más necesitados, analizar los incrementos por servicios administrativos cobrados dentro de la planilla del impuesto predial rural.

A partir de los resultados obtenidos, se realizó una tabla de frecuencias con los rangos mínimos _ máximos y con el porcentaje de impuesto por cada rango dentro de la banda impositiva permitida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Tabla 24
Tarifas del Impuesto Predial

N°	Rango de avalúos		Avalúo predios rurales	Año 2018		Propuesta	
	Desde	Hasta		Impuesto (por mil)	Impuesto predial	Impuesto (por mil)	Impuesto predial
1	-	5.910,00	4.146.472,19	exento		exento	
2	5.910,01	10.000,00	6.260.644,70	0,45	2.817,29	0,45	2.817,29
3	10.000,01	20.000,00	19.500.693,48	0,45	8.775,31	0,5	9.750,35
4	20.000,01	30.000,00	20.515.568,60	0,45	9.232,01	0,55	11.283,56
5	30.000,01	40.000,00	17.832.429,64	0,45	8.024,59	0,6	10.699,46
6	40.000,01	50.000,00	17.765.928,90	0,45	7.994,67	0,65	11.547,85
7	50.000,01	60.000,00	15.002.442,98	0,45	6.751,10	0,7	10.501,71
8	60.000,01	70.000,00	12.600.619,29	0,45	5.670,28	0,75	9.450,46
9	70.000,01	80.000,00	12.169.170,01	0,45	5.476,13	0,8	9.735,34
10	80.000,01	90.000,00	10.005.123,72	0,45	4.502,31	0,85	8.504,36
11	90.000,01	100.000,00	8.732.292,98	0,45	3.929,53	0,9	7.859,06
12	100.000,01	150.000,00	76.172.921,37	0,45	34.277,81	0,95	72.364,28
13	150.000,01	1.000.000,00	12.468.451,26	0,45	5.610,80	1	12.468,45
14	1.000.001,00	2.000.000,00	10.085.239,54	0,45	4.538,36	1,5	15.127,86
15	2.000.001,00	en adelante	2.464.541,67	0,45	1.109,04	2	4.929,08
	Total		245.722.540,33		108.709,23		197.039,11

Elaborado por: Autora (2020).

Según el COOTAD los predios evaluados con un valor igual o inferior a USD 5.910,00 se encuentran exentos, por lo que, se estructuró una banda impositiva a partir del valor indicado. Tenemos una banda impositiva de 15 rangos, en el cual se realizó un cálculo con el impuesto determinado por el GAD de Tisaleo y con el que se propone en esta investigación para cumplir con el principio de equidad tributaria.

Se evidencia, que la mayor cantidad de predios rurales se encuentran dentro del rango N° 12 (desde 100.000,01 hasta 150.000,00), predios que son destinados a la ganadería, cultivos, fábricas, quintas entre otros. Es decir, son propiedades que dan un beneficio económico a sus propietarios, por lo que, se consideró aplicar un 0.95 x mil de impuesto, debido a que, no es un porcentaje elevado, considerando que no es justo y equitativo seguir calculando el impuesto predial rural con el 0.45 x mil a todos los avalúos prediales rurales.

Los rangos de los valores de los avalúos que se formaron fueron considerados de acuerdo a las cantidades de predios registrados en el año 2018, con la finalidad de segmentar rangos justos y equitativos y no generalizar o aplicar uno o dos porcentajes de impuestos a los contribuyentes, lo que se busca es que los contribuyentes que menos propiedades tienen no se vean afectados. Los porcentajes establecidos se encuentran dentro del marco legal del COOTAD, considerando que el porcentaje máximo es 3 x mil. Además, al realizar el análisis se determinó que los avalúos prediales rurales exentos llegan a un valor de USD 1.865,91, un valor no significativo, es decir, la recaudación no se ve afectada en tal sentido. Al aplicar nuevos porcentajes de impuestos a los avalúos contribuiríamos a una mayor efectividad en la fijación del impuesto predial rural y a la vez a un aumento de recaudación, recursos que podrían ser destinados a los sectores más necesitados, con una correcta gestión de las autoridades cantonales, mediante la aplicación de programas y proyectos que beneficien a todo el cantón.

Finalmente se puede mencionar que la normativa ecuatoriana (COOTAD), se podría incrementar nuevos parámetros de valuación donde se considere si los predios disponen de servicios básicos, son destinados a actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, turísticas, habitacional, tierras fértiles e infértiles. Los GAD deberían considerar que el no cobro de impuesto no ayuda al desarrollo de los cantones, ciertos alcaldes con la finalidad de no perder popularidad temen incrementar impuestos (justos y equitativos).

En la siguiente tabla se evidencia el valor recaudado del año 2018 vs el recaudado con la propuesta establecida:

Tabla 25**Valores recaudados del Impuesto Predial**

N°	Recaudación del año 2018		Recaudación propuesta	
	Impuesto (por mil)	Impuesto predial	Impuesto (por mil)	Impuesto predial
1	exento		exento	
2	0,45	2.817,29	0,45	2.817,29
3	0,45	8.775,31	0,5	9.750,35
4	0,45	9.232,01	0,55	11.283,56
5	0,45	8.024,59	0,6	10.699,46
6	0,45	7.994,67	0,65	11.547,85
7	0,45	6.751,10	0,7	10.501,71
8	0,45	5.670,28	0,75	9.450,46
9	0,45	5.476,13	0,8	9.735,34
10	0,45	4.502,31	0,85	8.504,36
11	0,45	3.929,53	0,9	7.859,06
12	0,45	34.277,81	0,95	72.364,28
13	0,45	5.610,80	1	12.468,45
14	0,45	4.538,36	1,5	15.127,86
15	0,45	1.109,04	2	4.929,08
		108.709,23		197.039,11

Elaborado por: Autora (2020).

En el año 2018 la recaudación del impuesto predial es de USD 108.709,23 en el cual se aplicó un porcentaje de impuesto del 0,45 por mil a todos los avalúos prediales rurales del cantón Tisaleo. Por otro lado, se realizó una simulación de recaudación con los porcentajes propuestos, en el cual tenemos una recaudación de USD 197.039,11. El incremento de recaudación es de USD 88.329,88, evidenciando un incremento en la recaudación y lo más importante cumpliendo con el principio de Equidad Tributaria en la fijación del impuesto predial rural del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo.

El principio de Equidad Tributaria implica en mirar la capacidad económica de los contribuyentes y sobre ésta aplicar los tributos, es decir, cobrando más impuestos a los que tienen más y menos a los que tienen menos. La propuesta de tabla de frecuencias con los rangos mínimos y máximos y con el porcentaje de impuesto por cada rango, se justifica en la problemática que se presenta en los años 2016 al 2018 en donde se evidencia que se aplica un

porcentaje de impuesto a todos los contribuyentes, sin importar si tienen más o menos propiedades.

A continuación, se presenta un resumen de las tarifas propuestas para el GAD de Tisaleo:

Tabla 26
Tarifas del Impuesto Predial

Nº	Avalúo		Impuesto (por mil)
	Desde	Hasta	
1	-	5.910,00	exento
2	5.910,01	10.000,00	0,45
3	10.000,01	20.000,00	0,5
4	20.000,01	30.000,00	0,55
5	30.000,01	40.000,00	0,6
6	40.000,01	50.000,00	0,65
7	50.000,01	60.000,00	0,7
8	60.000,01	70.000,00	0,75
9	70.000,01	80.000,00	0,8
10	80.000,01	90.000,00	0,85
11	90.000,01	100.000,00	0,9
12	100.000,01	150.000,00	0,95
13	150.000,01	1.000.000,00	1
14	1.000.001,00	2.000.000,00	1,5
15	2.000.001,00	en adelante	2

Elaborado por: Autora (2020).

La aplicación de las tarifas propuestas ayuda a cumplir con el principio de Equidad Tributaria y aumentar la recaudación de impuestos. Además, debemos considerar que un aumento en la recaudación acompañada de una buena gestión de las autoridades contribuye a brindar mayores bienes y servicios a la población.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Con la aplicación de los indicadores de gestión se obtuvieron resultados que permitieron identificar ciertos factores:

- El impuesto predial rural representa más del 63% del total de impuesto recaudados, por lo que es importante trabajar y enfocarse en mejorar este impuesto, estableciendo bandas impositivas que cumplan con los principios de equidad tributaria.
- La morosidad del impuesto predial rural es alta, por lo cual se debe establecer políticas de cobro dando la facilidad de pago a los contribuyentes.
- Los valores facturados en la planilla del impuesto predial rural por servicios administrativos, son elevados provocando que la planilla del impuesto predial rural se vea elevada, por lo que, es importante que se analice el cobro por este servicio, puesto que es más elevado que el facturado por pago al Cuerpo de Bomberos de Tisaleo.
- Mejor planificación y ejecución presupuestaria por parte de las autoridades, con la finalidad de brindar bienes y servicios a la población.
- Las transferencias que el GAD de Tisaleo entrega a la población, son muy mínimas, lo cual se evidencia que no existen programas destinados a los grupos vulnerables.

El impuesto predial rural es uno de los impuestos más importantes en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tisaleo y de otros gobiernos locales, es calculado sobre el valor de los avalúos prediales (terrenos y construcciones), siendo este el hecho generador. El no tener una tabla de frecuencias con los rangos mínimos y máximos obtenidos de los avalúos prediales rurales, permite que el GAD de Tisaleo no cumpla con el principio de equidad tributaria.

Los cantones de Mocha, Cevallos, Quero, Pelileo y Pillaro, cantones aledaños al de Tisaleo aplican la misma metodología sobre el cobro de los impuestos prediales rurales. Por lo cual, esta investigación servirá como guía para cumplir con el principio de equidad tributaria de una manera efectiva.

En países de la región se aplican diferentes tarifas porcentuales a la base imponible, considerando los estratos sociales, los destinos y utilizaciones de los predios, disponibilidad o no de servicios básicos. Es decir, pagan más los que más tienen y quienes menos tienen pagan menos. Todos los países analizados en esta investigación concuerdan que los impuestos municipales deben contribuir al desarrollo de los cantones, se debe disponer de una correcta estructura tributaria que beneficie a toda la comunidad. Para ello deben cumplir con los principios tributarios básicos: equidad, progresividad y justicia.

5.2 Recomendaciones

Es importante que el GAD de Tisaleo establezca nuevos parámetros de avalúo observando cual es el destino de las propiedades: agricultura, ganadería, habitacional, recreacional, turística entre otras. En países de la región se miden aquellos parámetros para evaluar las propiedades de los contribuyentes.

La presente investigación servirá de guía para ciertos gobiernos locales de la provincia de Tungurahua, quienes tienen la misma metodología actual de aplicación de impuestos prediales (porcentajes fijos para todos los avalúos prediales). Por lo cual, ayudará a que los impuestos prediales rurales sean fijados de una manera efectiva y cumpliendo con los principios tributarios de acuerdo a la normativa legal vigente.

Es necesario aplicar políticas que tengan como objetivo principal una mejor redistribución de recursos, aplicando correctamente los impuestos municipales (progresivos, equitativos y justos). Es decir, que paguen más los que más recursos económicos tienen y menos los que menos propiedades tengan. La recaudación de impuestos contribuye a cubrir con los servicios más prioritarios de los sectores más vulnerables.

La normativa ecuatoriana (COOTAD), podría incrementar nuevos parámetros de valuación donde se considere si los predios disponen de servicios básicos, son destinados a actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, turísticas, habitacional, tierras fértiles e infértiles. Los GAD deberían considerar que el no cobro de impuesto no ayuda al desarrollo de los cantones, ciertos alcaldes con la finalidad de no perder popularidad temen incrementar impuestos (justos y equitativos).

Reformar mediante ordenanza cantonal las tarifas impositivas aplicadas a los predios rurales, detallando los rangos mínimos y máximos con su respectiva tarifa de impuesto, considerando los permitidos por el COOTAD. Por otro lado, se debe considerar nuevos

parámetros de valuación de los predios rurales, verificando el destino y uso de las propiedades: agricultura, ganadería, habitacional, recreacional, turística entre otras.

Facilitar el pago del impuesto predial rural, aplicado nuevas técnicas de cobro, es decir, establecer el pago en dos o tres cuotas dependiendo la cantidad a cancelar, por lo que, se debe realizar un estudio sobre ese tema en específico. Por otro lado, se debe realizar una óptima redistribución de los recursos en el cantón, llegando a los sectores más necesitados a través de la correcta aplicación de políticas sociales, acompañada de una correcta gestión de las autoridades.

Analizar el cobro por servicios administrativos en la planilla del impuesto predial, puesto que es un valor elevado. Es decir, pagan más por servicios administrativos que por el servicio del cuerpo de bomberos. Por otro lado, respecto a las transferencias que entrega el GAD de Tisaleo, deben planificar programas sociales destinados a los grupos prioritarios.

Ejecutar de preferencia el 100% del presupuesto del GAD de Tisaleo, la no ejecución da a notar que falta una mayor planificación de parte de las autoridades municipales. Dentro de las etapas del ciclo presupuestario tenemos la de ejecución, es decir, la utilización de los recursos con el propósito de obtener servicios y bienes en la calidad, cantidad y de acuerdo a los tiempos establecidos por la organización. La etapa de evaluación y seguimiento, ayuda a medir los resultados obtenidos, por lo que, es importante que las autoridades del GAD de Tisaleo cumplan con esta recomendación, con la finalidad de evidenciar una gestión eficiente.

6. Bibliografía

- Arnaudo, A. (1961). Política fiscal y redistribución del ingreso. *Revista de Economía y Estadística*.
- Ayala, S., Zaruma, M., & Barragán, H. (2017). Origen y destino de los recursos del presupuesto de los GADs Municipales. *Universidad Católica de Cuenca*.
- Bárcena, A., & Serra, N. (2012). Reforma fiscal en América Latina. *CEPAL*, 24.
- Barreix, A., Roca, J., & Villela, L. (2006). Política Fiscal y Equidad. *Banco Internacional de Desarrollo*.
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. *CEPAL*, 106.
- Carey, R., & Owens, J. (2009). Tax for Development. *OECD*.
- Concejo Municipal de Bucaramanga. (22 de Diciembre de 2008). Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia.
- Corbacho, A., Fretes, V., & Lora, E. (2012). Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 353.
- Dávalos Gonzales, V. X. (2012). Credibilidad de la política fiscal en el Ecuador. 46. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45764/trabajo_xavier_davalos.pdf
- De Cesare, C. (2010). Panorama del impuesto predial en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Decreto Legislativo 1/2004. (08 de 03 de 2004). Ley del Catastro Inmobiliario. España.
- Decreto Legislativo 2/2004. (05 de 03 de 2004). Ley Reguladora de las Haciendas Locales. España.
- Decreto Legislativo N° 776. (01 de enero de 1994). Ley de Tributación Municipal. Perú.
- Decreto Número 15-98. (13 de marzo de 1998). Ley del Impuesto Único sobre los Inmuebles. Guatemala.

- Durán Rojo, L., & Mejía Acosta, M. (2015). El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales. *Contabilidad y Negocios*.
- García Belsunce, H. A. (2003). *Derecho Tributario*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Fiscales.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Cantón Tisaleo. (04 de 08 de 2019). *Gobierno Autónomo Descentralizado Tisaleo*. Obtenido de <https://www.tisaleo.gob.ec/>
- Gobierno de España. (07 de 2019). *Ministerio de Hacienda*. Obtenido de http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/usos_utilidades.asp
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Martner, R. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. *CEPAL*, 447.
- Guinart, J. M. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pág. 22). Panamá: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- INEC. (29 de 09 de 2019). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). Fascículo provincial de Tungurahua, Resultados del Censo 2010. 8.
- LexisFinder. (07 de 11 de 2019). *LexisFinder*. Obtenido de <http://www.silec.com.ec/WebTools/LexisFinder/search/Seccional/RegimenMunicipal.aspx>
- McCluskey, W. (2003). El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional. *Lincoln University, Nueva Zelanda*, 29.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social*. (28 de septiembre de 2019). Obtenido de <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>
- Oyervide Tello, F. (2004). *El rol de la tributación dentro del proceso de descentralización del Estado en Ecuador*. Cuenca.
- Registro Oficial Edición Especial 462. (24 de Mayo de 2018). Ordenanza Municipal 1, Catastros Prediales Urbanos y Rurales 2018 - 2019 Cantón Tisaleo. Ecuador.

- Registro Oficial N° 38. (14 de junio de 2005). Código Tributario. Ecuador.
- Registro Oficial N° 306. (22 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Ecuador.
- Registro Oficial N° 449. (25 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Ecuador.
- Registro Oficial N° 484. (09 de mayo de 2019). Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Ecuador.
- Registro Oficial N° 796. (25 de septiembre de 2012). Ley Orgánica de Discapacidades. Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento 242. (28 de diciembre de 2007). Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador. Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento N° 303. (2010). Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización .
- Registro Oficial Suplemento N° 303. (19 de octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador.
- Rodríguez, J. A. (2002). *Cuadernos de Economía*. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722002000200008
- Secretaría de Planificación y Desarrollo. (2017). Agenda Zonal 3 - Centro. *Senplades*, 126.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador . (12 de 10 de 2019). *Secretaría Técnica Planifica Ecuador* . Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/municipios-mucho-impuesto-pero-baja-recaudacion/>
- SICES. (29 de 09 de 2019). *Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador*. Obtenido de <http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/Conocimiento/conocimiento.jsf>
- Spiegel, S. (2007). *Políticas macroeconómicas y de crecimiento*. Nueva York: Naciones Unidas.

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. España: Antoni Bosch.

Tobón Zapata, S., & Muñoz Mora, J. (2013). Impuesto predial y desarrollo económico. *ecos de la Economía*, 199.

Unda Gutiérrez, M. (2018). Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos / The limits of property tax collection in the urban municipalities of Mexico: A case study. *Estudios Demográficos Y Urbanos*.

Varela, M. (Agosto de 2009). Valoración y ponderación de las actividades económicas para el cobro del Impuesto de Patente Municipal en la ciudad de Ibarra para el año 2009. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales .