

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

SEDE ESMERALDAS



**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
ESCUELA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA**

TESIS DE GRADO:

**PROCESO DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL DEL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN ESMERALDAS EN EL
PERIODO 2016-2017**

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CONTABLE TRIBUTARIA

TESIS DE GRADO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:

INGENIERÍA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

AUTOR

MARCOS JAVIER PALACIOS ALCIVAR

ASESOR

MGT. GABRIELA MORENO CEDEÑO

ESMERALDAS, ABRIL DE 2019

Trabajo de tesis aprobado luego de haber dado cumplimiento a los requisitos exigidos por el Reglamento de Grado de la PUCESE, previo a la obtención del título de Ingeniería en Contabilidad y Auditoría CPA.

TRIBUNAL DE GRADUACIÓN

TÍTULO DE TESIS: PROCESO DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN ESMERALDAS EN EL PERIODO 2016-2017

AUTOR: Marcos Javier Palacios Alcívar

Presidente del Tribunal de Graduación

Lector 1

Lector 2

Lector 3

Mgt. Paola Samaniego García
DIRECTORA DE ESCUELA

Mgt. Gabriela Moreno Cedeño
DIRECTORA DE TESIS

AUTORÍA DE TESIS

Yo, Palacios Alcívar Marcos Javier, portador de la cedula de identidad Nro. 0802040816, estudiante de la Escuela de Contabilidad y Auditoría de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Sede Esmeraldas, declaro que la presente investigación enmarcada en el actual trabajo de tesis, es absolutamente original, auténtica y personal.

En tal virtud declaro, que el contenido de esta investigación es de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor y de la PUCE - E, basada en las Normas APA 6ta edición.

Marcos Javier Palacios Alcívar
C I 0802040816

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación lo dedico con mucho agrado a mi familia, base fundamental e inspiración permanente de mi vida.

A mi esposa María de Lourdes, que siempre me dio su apoyo, hasta en los más duros momentos. A mis hijas Bárbara y Emilia, prolongación hermosa de mi existencia y motivación inagotable para vivir.

A mis padres, por su permanente ayuda, paciencia y el enorme esfuerzo que hicieron para hacer de sus hijos, hombres de bien.

A mis abuelos Aurelio y Lola, que esperaron ver este día y hoy gozan de la presencia de Dios.

A todas mis tías, primos, sobrinos y familiares. Lo logré.

A aquellos, que sin nombrarlos, saben que están presentes en esta dedicatoria.

AGRADECIMIENTO

Gratitud imperecedera a Dios, por darme vida y permitirme llegar a la culminación de esta etapa de mi vida profesional.

A todos los maestros, compañeros, directivos y personal de la PUCESE que compartieron conmigo en este largo caminar dentro de la sede y que fueron de motivación permanente para cumplir esta meta.

A la Mgt. Paola Samaniego García, excelente docente y mejor persona, por su invaluable ayuda, guía y sincera amistad.

A la Mgt. Gabriela Moreno, por su paciencia y comprensión en este proceso de asesoría de investigación, gracias por su valioso aporte.

A todos los que siempre me dieron ánimo y buenas vibras para nunca desmayar.

Gracias

ÍNDICE GENERAL

TRIBUNAL DE GRADUACIÓN.....	ii
AUTORÍA DE TESIS.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE GENERAL.....	vi
ABREVIATURAS.....	viii
ÍNDICE DE TABLAS.....	ix
ÍNDICE DE FIGURAS.....	x
RESUMEN.....	xi
ABSTRAC.....	xii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.....	3
MARCO TEÓRICO.....	3
1.1 BASES TEÓRICO CIENTÍFICAS.....	3
1.1.1 Los Gobiernos Autónomos y la descentralización de la administración pública en el Ecuador.....	3
1.1.2 Nivel de Gobierno Autónomo Municipal, generalidades.....	4
1.1.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas, competencias y campo de acción.....	5
1.1.4 Autonomía impositiva y de administración de recursos del GADMCE.....	6
1.1.5 Impuesto predial, uso del suelo y su valor.....	7
1.1.6 Gestión de cobro del impuesto predial.....	9
1.1.7 Incumplimiento de pagos y acción coactiva.....	9

1.1.8	Presupuesto anual de ingresos del GADMCE.....	10
1.2	ESTUDIOS PREVIOS.....	11
1.3	MARCO LEGAL.....	14
	CAPÍTULO II.....	16
	MATERIALES Y MÉTODOS.....	16
2.1	TIPO DE ESTUDIO.....	16
2.2	OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.....	17
2.3	POBLACIÓN Y MUESTRA	18
2.4	MÉTODOS.....	18
2.5	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.....	19
2.6	ANÁLISIS DE DATOS.....	19
	CAPÍTULO III.....	21
	RESULTADOS	21
3.1	PROCESO DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL.....	21
3.1.1	Conocimiento del proceso.....	21
3.1.2	Coordinación y comunicación interdepartamental.....	22
3.1.3	Evaluación periódica del proceso.....	23
3.2	HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS, RECURSO HUMANO Y ENTORNO LABORAL.....	24
3.2.1	Sistemas informáticos.....	24
3.2.2	Recurso humano.....	25
3.2.3	Entorno laboral.....	25
3.3	MECANISMOS DE COBRANZAS.....	25
3.4	CUMPLIMIENTO DE METAS PRESUPUESTARIAS DE RECAUDACIÓN.....	26
	CAPÍTULO IV.....	32
	DISCUSIÓN.....	32
	CAPÍTULO V.....	35
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	35
	CAPÍTULO VI.....	37
	PLAN DE ACCIÓN.....	37
	BIBLIOGRAFÍA.....	54
	ANEXOS.....	57

ABREVIATURAS

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

GADMCE: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y
Descentralización

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Operacionalización de variables.....	17
Tabla 2: Funcionarios municipales entrevistados.....	18
Tabla 3: Matriz categorial.....	20
Tabla 4: Análisis peso presupuestario impuesto predial / Total de ingresos corrientes.....	27
Tabla 5: Análisis peso presupuestario impuesto predial / Total de ingresos anuales.....	27
Tabla 6: Tasa de crecimiento de presupuesto vs Impuesto predial 2017/2016.....	28
Tabla 7: Análisis horizontal de recaudación del impuesto predial.....	28
Tabla 8: Nivel de eficacia recaudatoria, años 2016 – 2017.....	29
Tabla 9: Análisis vertical peso porcentual recaudación impuesto Predial vs otros impuestos.....	30
Tabla 10: Porcentaje cumplimiento de pago impuesto predial desagregado Por sector urbano/rústico año 2016.....	30
Tabla 11: Porcentaje cumplimiento de pago impuesto predial desagregado Por sector urbano/rústico año 2017.....	31
Tabla12: Actividades propuestas estrategia 1.....	39
Tabla 13: Actividades propuestas estrategia 2.....	45
Tabla 14: Actividades propuestas estrategia 3.....	50
Tabla 15: Indicadores de gestión y desempeño al impuesto predial.....	52

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Flujo de actividades para la implementación de estrategia 1.....	40
Figura 2: Flujo del proceso de recaudación del impuesto predial.....	43
Figura 3: Flujo de actividades para la implementación de estrategia 2.....	47

RESUMEN

El presupuesto de ingresos del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Esmeraldas tiene diversas fuentes de financiamiento, una de ellas es la que se obtiene del cobro de impuesto predial urbano y rural. Para el desarrollo de esta investigación se planteó como objetivo general analizar de manera integral el proceso de recaudación del impuesto predial en el bienio 2016-2017, la metodología utilizada fue de tipo descriptivo con un diseño de investigación no experimental transeccional y un enfoque mixto (cuali-cuantitativo) concurrente. Las técnicas utilizadas para la recolección de información fueron la entrevista y el análisis documental. Se entrevistaron a funcionarios inmersos en el proceso de recaudación en lo referente a las particularidades del proceso y se analizaron documentos contables y presupuestarios que ayudaron a cumplir con los objetivos específicos planteados, ya que se pudo determinar que no existe un proceso técnico que defina la recaudación del impuesto predial. Con los resultados obtenidos se evidenció que el GADMCE no cumplió con las metas presupuestarias de recaudación del impuesto y estos resultados permitieron emitir recomendaciones y medidas correctivas que podrían optimizar el proceso de recaudación del impuesto predial, tales como la implementación de estrategias de cobranza y de índices de morosidad y eficiencia recaudatoria.

Palabras clave: Impuesto predial, cumplimiento presupuestario, estrategias de cobro, recaudación, metas presupuestarias.

ABSTRAC

The income budget of the Autonomous Decentralized Government of the Cantón Esmeraldas has diverse sources of financing, one of which is obtained through the collection of urban and rural property tax, for the development of this research the general objective was to analyze in an integral manner the collection process of the property tax in the 2016-2017 biennium, the methodology used was of a descriptive type with a non-experimental transectional research design and a mixed (qualitative-quantitative) concurrent approach. The techniques used for the collection of information were the interview and the documentary analysis. We interviewed officials immersed in the collection process regarding the particularities of the process and analyzed accounting and budgetary documents that helped to meet the specific objectives, since it was determined that there is no technical process that defines the collection of the property tax. With the results obtained it was evident that the GADMCE did not comply with the budgetary goals of collection of the tax and these results allowed to issue recommendations and corrective measures that could optimize the tax collection process, such as the implementation of collection and indexing strategies. of delinquency and collection efficiency.

Keywords: Property tax, budgetary compliance, collection strategies, collection, budget targets.

INTRODUCCIÓN

Para lograr atender a todos los sectores del cantón, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas (GADMCE) necesita incrementar su presupuesto de ingresos, el cual se financia con varias fuentes, entre las cuales se destaca el ingreso que por concepto de impuesto predial urbano y rural, recibe este órgano municipal.

El proceso de recaudación de este rubro impacta a la casi totalidad de la población esmeraldeña, sea como contribuyente o como beneficiario de las atenciones que la municipalidad pueda brindar en los diferentes sectores, producto de la recaudación de este rubro, razones importantes para llevar adelante esta investigación.

La tendencia nacional de los gobiernos autónomos descentralizados es cada día depender menos de las transferencias del gobierno central, lo que supondría que estos tendrían que llegar a ser autosustentables financieramente y así llegar a cumplir un principio clave en los procesos autonómicos. Por esta razón fue importante analizar la situación actual de los ingresos propios que el municipio de Esmeraldas genera, y dentro de estos ingresos propios están considerados los ingresos por concepto del impuesto a la propiedad o impuesto predial.

Frente a este panorama surgió una pregunta ¿El GADMCE tiene un proceso integral que defina las acciones y flujos para la emisión, determinación, cobro y registro del impuesto predial?, interrogante que fué respondida considerando la descripción del proceso y sus particularidades.

Dentro de esta perspectiva apareció otra interrogante ¿Se cumplen las metas de recaudación presupuestadas para el impuesto predial en el GADMCE?, partiendo de la respuesta que se obtuvo en esta investigación, se logró contestar a otra pregunta de igual importancia ¿Qué medidas correctivas aplicó el GADMCE para optimizar el proceso de recaudación del impuesto predial?

Se consideró la importancia sustancial de la investigación porque esta fue de gran aporte al gobierno municipal del cantón Esmeraldas en la tarea de determinar la eficacia en la recaudación de este tributo, lo cual ayudó a equilibrar el presupuesto municipal y tener finanzas más sanas en el cabildo.

El aporte brindado por el presente estudio al GADMCE impacta en toda la comunidad esmeraldeña que se beneficia de un cabildo que mejora sus procesos, agiliza sus trámites, transparenta la información y logra, con el mejoramiento de las finanzas, atender a más sectores de nuestro cantón.

Se ha planteado como objetivo general de este trabajo investigativo, analizar el proceso de recaudación del impuesto predial en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas en el periodo 2016 – 2017, lo cual condujo esta investigación a plantearse tres objetivos específicos, a saber: Describir el proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE, contrastar el cumplimiento de las metas presupuestarias de recaudación del impuesto predial en el bienio 2016-2017 y señalar las medidas correctivas que podrían optimizar la recaudación del impuesto predial.

En el primer capítulo se desarrolló la base teórica en la que se enmarcó este estudio, se hace referencia los estudios previos que sirvieron de base para este estudio y también se detalló la base legal que rige el ámbito de la investigación.

En el capítulo dos se detalla el diseño de la investigación, los instrumentos materiales y métodos utilizados para el desarrollo de este estudio.

En el tercer capítulo se procesan y se describen de forma detallada los resultados obtenidos de esta investigación luego de la aplicación de los instrumentos.

El capítulo número cuatro está reservado para la discusión, en el cual se expresa la opinión del autor, contrastando la información obtenida en este trabajo investigativo, estudios previos, literatura y bibliografía relacionada con el tema de investigación.

En el capítulo cinco se dan las conclusiones y recomendaciones que se dan al GADMCE luego de desarrollado el presente estudio.

Finalmente en el capítulo seis, se desarrolló un plan de acción para implementar medidas correctivas al proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE.

CAPÍTULO I

1. MARCO TEÓRICO

1.1 BASES TEÓRICO CIENTÍFICAS

1.1.1 Los Gobiernos Autónomos y la descentralización de la administración pública en el Ecuador.

Según Ayala (2002), desde la constitución de la República del Ecuador luego de su separación de la Gran Colombia, en el año de 1830, se estableció un estado centralista, que desde el poder ejecutivo, representado por el Presidente Constitucional de la República, ejercía desde la capital, todas las acciones administrativas, económicas, políticas y legales para todo el territorio ecuatoriano.

Esta realidad iba generando malestar en sectores alejados de la capital y por ende falta de obras y recursos que el gobierno asignaba a las ciudades y localidades del Ecuador. La idea de autonomía y federalismo que viene desde inicios de la república se vería por primera vez considerada en la reforma a la constitución de 1998 donde se define al Estado ecuatoriano como pluricultural y descentralizado diseñando un modelo de gobierno desconcentrado transfiriendo a territorio, competencias y recursos (Carrión y Dammert, 2007).

La corriente global a inicios de los años 90 estaba dirigida a la desconcentración y descentralización de los niveles de gobierno, esgrimiendo el argumento de que los niveles de gobierno local y sus autoridades tendrían un conocimiento de primera mano de las necesidades de su territorio, así como de sus fortalezas económicas.

Hay que tener claro que “La descentralización, sobre todo, es una forma de distribuir el poder. No se trata solo de un conjunto de reordenamientos administrativos que redefinan quien asume que competencias, con qué recursos y bajo qué mecanismos” (Hurtado, 2007, p.285).

Esta idea de descentralización y autonomía y su implementación, permitiría que los niveles de gobierno locales puedan generar políticas, planes, programas y acciones directas que beneficien a los ciudadanos de su territorio, sin pasar por la larga fila del centralismo y del tedio burocrático al que se vieron obligados a lo largo de la historia republicana.

1.1.2 Nivel de Gobierno Autónomo Municipal, generalidades

De acuerdo a Batallas (2013) la inclusión de autonomía y autorregulación tributaria, legal, financiera y otras competencias en la constitución de 1998 y otros factores políticos, generaron las condiciones para que los asambleístas constituyentes de 2007 lleven a Montecristi la propuesta de un nuevo modelo de gestión administrativa y niveles de gobierno, creando una nueva forma de división político-administrativa en el Ecuador.

Esta nueva visión de estado presentaba muchas interrogantes en la época de su implementación, interrogantes acerca de la eficacia que podría tener este nuevo sistema de división administrativa en nuestro país, una de aquellas interrogantes fue abordada por Batallas (2013).

Bajo este nuevo esquema de organización territorial comprendido en cinco niveles de gobierno autónomo, cabe plantearse la interrogante de si en un país pequeño como el Ecuador, con 14 millones de habitantes y una extensión aproximada de 256.000 km², se tendrá una excesiva fragmentación territorial y política, tomando en consideración que en la actualidad el país cuenta con 1.042 gobiernos autónomos descentralizados comprendidos en 24 provincias, 1 distrito metropolitano, 220 cantones y 797 juntas parroquiales(...). (p.14)

Actualmente en el Ecuador se han establecido operativamente estos tres niveles de gobiernos autónomos, siendo el nivel cantonal o municipal el ámbito donde se desarrolló esta investigación.

Basados en este proyecto de división autonómica existen en la actualidad 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de nivel cantonal, o comúnmente

conocidos como municipios, los cuales a criterio de Carrión (2007) serían el nivel de gobierno más privilegiado y a su juicio, en oposición al gobierno central en materia tributaria.

De acuerdo al COOATD, dentro de los GAD municipales existen dos niveles de gobierno, el legislativo que estaría representado por el concejo municipal, el cual lo conforman los concejales y preside el alcalde y el nivel ejecutivo representado por el alcalde cantonal. El concejo cantonal es el encargado de emitir y promulgar el marco legal dentro del cual el nivel ejecutivo, trabajará y servirá a la comunidad cantonal. Dicho de otra manera, el alcalde es quien lleva adelante la función ejecutiva del GAD municipal, bajo la fiscalización y legislación de los concejales.

La descentralización del nivel de gobierno municipal le otorga a este ente, algunas competencias y facultades que antes estaban consagradas al nivel de gobierno central tales como, tránsito, educación, salud y también le permite, en el marco de la ley, autonomía financiera, tributaria y administrativa.

Estas competencias y autonomías le han permitido a los municipios, ir de a poco dependiendo menos de las asignaciones que el gobierno central tiene que realizarles por ley y fortalecer su presupuesto con los ingresos propios provenientes de tasas, impuestos y otros tributos que actualmente los municipios en el país recaudan directamente.

1.1.3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas, competencias y campo de acción

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas GADMCE, está ubicado en el cantón homónimo, al noroeste de la República del Ecuador, es la capital de la provincia del mismo nombre. La división política cantonal se compone del nivel de gobierno parroquial, estas parroquias se clasifican en urbanas y rurales.

Caracterizada por sus hermosas playas y suculenta gastronomía, el cantón Esmeraldas cuenta con la planta industrial más grande del país, la Refinería Estatal de Esmeraldas y una gran infraestructura como aeropuerto internacional, puerto marítimo internacional,

puerto pesquero con factorías de productos del mar, que ayudan a perfilar de manera promisoría el futuro económico del cantón.

Actualmente el alcalde del GADMCE fue electo para ejercer la alcaldía del cantón desde mayo de 2014 a mayo de 2019, en este periodo se ha evidenciado la consolidación del proceso de asumir competencias, como por ejemplo el control de varias áreas del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, también asumió la competencia, de manera mancomunada con otros 2 municipios, del servicio de agua potable que estaba en manos de una empresa de control del gobierno central y adicionalmente otros ejemplos de competencias que han sido transferidas al GADMCE.

Otra de las competencias del GADMCE expresadas en el COOTAD, es la facultad de emitir y recaudar tributos, tasas y contribuciones tales como el impuesto predial, impuesto a la patente municipal, impuesto al 1.5 por mil sobre activos, tasas y contribuciones por mejoras y las que prevea la ley.

Pero sobre todo, tiene la competencia y autonomía de llevar adelante la ejecución de planes de desarrollo, obras de infraestructura básica y equipamiento en todos los sectores del cantón Esmeraldas con los recursos que se recauden por la administración de estos tributos.

1.1.4 Autonomía impositiva y de administración de recursos del GADMCE

Uno de los beneficios que poseen los municipios al establecerse de manera legal los niveles de gobiernos autónomos, es la autonomía en materia de impuestos y tributos que estos asumen, creando, dentro del marco legal y en los ámbitos de sus competencias, tributos e impuestos que financian las nuevas competencias asumidas y los gastos que estas generaren. Al respecto Batallas Gómez. H. (2013) manifiesta:

Los gobiernos autónomos descentralizados que gozan de facultades tributarias tales como crear tributos, reglamentar impuestos y establecer las tarifas sobre los mismos, también crean políticas de índole fiscal. Es decir, cada municipio, distrito, provincia y región, en virtud a sus facultades fiscales, puede establecer, a través de actos normativos, su propio entorno tributario. (...) (p.19)

Este entorno tributario da al GADMCE la posibilidad de crear impuestos y tasas dentro de su jurisdicción, sin menoscabar la prerrogativa que tiene el gobierno central de establecer y dictar la política fiscal y tributaria que regirá en todo el país, ya que de acuerdo a la constitución, es el único con facultades de legislar en materia de impuestos y tributos de alcance nacional.

Haciendo un análisis más profundo a esta autonomía impositiva de los GADS municipales se notará que su beneficio es para impuestos y tasas por mejoras que a futuro se pudieran establecer, toda vez que los principales impuestos y tasas ya existían dentro del ordenamiento jurídico municipal desde antes que se establecieran legalmente las autonomías. Una investigación de Oyervide (2012) concluye que,

Los municipios del país independientemente de su estrato poblacional, no generan recursos propios y dependen en la mayoría de transferencias del Estado, tampoco generan políticas de endeudamiento y se encuentran dentro de los límites de endeudamiento, pero también es cierto que el crédito público no es un instrumento utilizado por las administraciones locales como un medio efectivo de ingresos financieros. (p.102)

Se estaría entonces frente a un escenario de inactividad y falta de iniciativa en materia fiscal y tributaria de los GAD's, que teniendo la facultad legal de generar recursos propios para depender menos de las transferencias del gobierno central, no lo hacen, dejando a medio cristalizar la idea principal de la implementación de los niveles de gobiernos autónomos, la cual era precisamente lograr que los municipios y los otros niveles de gobierno autónomos, dejen de depender de las transferencias del gobierno central para cubrir los gastos operativos y generar sus propios recursos.

1.1.5 Impuesto predial, uso del suelo y su valor

El impuesto predial tal vez sea el más antiguo de los tributos que los municipios cobran, y es el que por excelencia, identifica al régimen municipal. El uso y valor del suelo a través de la historia, están definidos exclusivamente por el municipio, cabildo u otro

organismo de nivel local que existiera en cada época y que hoy se asemejara al GAD municipal.

La propiedad de bienes inmuebles grava el impuesto predial, pero para que este impuesto pueda ser recaudado se deben seguir algunos pasos dentro de un proceso establecido. Este proceso inicia por el catastro, que no es otra cosa que un censo estadístico de los bienes inmuebles del cantón, para determinar la propiedad de estos y su valor. En la ciudad de Esmeraldas y en el resto de los municipios del país el impuesto predial se determina por la sumatoria del valor del suelo, el costo de las edificaciones y un valor de reposición (Jácome, 2013) y se cuantifica por medio de tablas de porcentajes que van desde el 0,25 por mil hasta el 5 por mil del valor calculado del predio, de acuerdo a lo prescrito en el COOTAD.

El precio de la propiedad no es estático, sino más bien dinámico, porque existe la tendencia del mejoramiento de las propiedades por parte de los propietarios y también el mejoramiento de los obras que el municipio construye (parques, aceras, bordillos, etc.) cercanos al predio, lo que en su orden, mejorarían el precio de las edificaciones y del valor del suelo. En base a estas consideraciones existe la obligatoriedad, de acuerdo al Art. 522 del COOTAD, de realizar una actualización catastral bianual, para asegurar que los valores determinados para la emisión anual del impuesto predial, sean lo más cercano a la realidad.

Los valores que se determinan están sujetos, también, al uso que el propietario le dé al suelo, ya que existen consideraciones de tipo legal que generarían variación entre el precio de una propiedad utilizada para vivienda, una para uso comercial y un terreno sin construcción, de igual forma existe variación del precio del suelo de acuerdo a la ubicación de este en el cantón, ya que dentro de Esmeraldas existen zonas de mayor consolidación económica y por ende de mayor valor del suelo y otras zonas donde recién estaría llegando la obra de infraestructura y servicios del GADMCE y que se considerarían de menor consolidación y consecuentemente de menor valor el impuesto a la propiedad predial.

1.1.6 Gestión de cobro del impuesto predial

Una vez que se ha determinado y emitido el impuesto predial, se debe proceder a realizar la gestión de cobranza, Vicedo (2014) sostiene que las posibilidades de realización de deudas tributarias en periodo ejecutivo, son mucho mayores cuanto más pronto sea notificado el apremio al deudor.

Luego de hacer conocer al deudor sus obligaciones tributarias exigibles, el sujeto activo tendrá que aplicar una serie de acciones para ejecutar el cobro, esto lo conocemos como política de cobro, que según Lawrence (1978) son los procedimientos que la organización aplicaría para lograr recaudar sus cuentas al vencimiento.

Una organización debe tener políticas de cobro claramente establecidas y estas deben estar necesariamente articuladas con los objetivos de la organización, recordando que los valores obtenidos de una eficiente recaudación ayudan a esta a cumplir con las metas trazadas y a balancear el presupuesto.

Existen diversos métodos tradicionales de cobranza por ejemplo: llamadas telefónicas, recordatorios por escrito, notificaciones radiales y televisivas, visitas domiciliarias y aquellos métodos que con la actualidad han aparecido, como correos electrónicos, mensajes en redes sociales y plataformas electrónicas, que sirven como mecanismo de cobranza. La implementación de estos métodos es la gestión de cobro y el cómo y cuándo utilizar cada uno de estos métodos es lo que se conoce como políticas de cobro.

1.1.7 Incumplimiento de pagos y acción coactiva

El periodo de vencimiento del impuesto predial es anual, dicho de otra forma, está vigente desde el primero de enero al treinta y uno de diciembre del año en curso, luego de este periodo el título de crédito con el que se generó el impuesto anual se considera vencido y de acuerdo a la normativa vigente se tienen que iniciar acciones de cobro por la vía coactiva.

La acción coactiva es un status jurídico especial que faculta las instituciones públicas para ejecutar acciones de cobro de manera ágil, de acuerdo a Morán (2011) “El poder coactivo nace de la ley y deviene en la jurisdicción coactiva de la cual gozan la Administración Pública y más concretamente las Administraciones Tributarias” (p.16).

La acción de cobro por la vía coactiva supone incremento de los valores a cancelar por el contribuyente, adicional al interés de mora se tendrán que cancelar, costas procesales, honorarios de abogados externos y gastos administrativos.

1.1.8 Presupuesto anual de ingresos del GADMCE

De acuerdo a lo expresado por Muñiz y González (2009)

El presupuesto de una organización expresa la forma en que se van a aplicar los recursos disponibles en el futuro para conseguir los objetivos fijados en la estrategia. Por tanto el presupuesto posee unas características esenciales que lo convierten en una herramienta esencial para la gestión de cualquier organización (...). (p.17)

El presupuesto de ingresos del GADMCE consta de 2 fuentes primarias de financiamiento que son ingresos permanentes y no permanentes según la clasificación establecida en el Art. 78 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Conocemos como ingresos permanentes a aquellos que las instituciones y organismos del estado reciben de manera periódica, continua y previsible, que en el caso del GADMCE están expresadas en las transferencias del gobierno central, los impuestos, tasas y contribuciones.

Dentro de la categoría de impuestos tenemos:

- A la utilidad por venta de predios urbanos
- A los predios urbanos
- A predios rústicos
- De vehículos motorizados y transporte terrestre
- De Alcabalas
- A los activos totales
- A las Patentes comerciales, industriales y de servicio
- Al rodaje de vehículos motorizados
- A la ocupación de lugares públicos
- Permisos, licencias y patentes

A estos ingresos por concepto de impuestos se suman las transferencias del gobierno central que por ley le corresponden a todos los municipios, más los ingresos por tasas y contribuciones, como por ejemplo: Contribuciones por mejoras, tasas de recolección de basura, cánones de arrendamiento de propiedades municipales, ventas de especies fiscales y tasas por servicios administrativos.

Estos ingresos permanentes, también conocidos como ingresos corrientes sirven para financiar los rubros de gastos permanentes o gastos corrientes, tales como sueldos y salarios, servicios básicos y gastos administrativos.

De acuerdo al COOTAD. Otra fuente de financiamiento del presupuesto anual de ingresos del GADMCE son los ingresos no permanentes que son créditos con entidades financieras públicas o privadas, nacionales o extranjeras, convenios de cooperación con organismos no gubernamentales, donaciones y préstamos no reembolsables. Este financiamiento se considera únicamente para gastos de inversión e infraestructura, lo que quiere decir que se usará únicamente para financiar gastos que signifiquen aumento del patrimonio de la institución y construcción o mejoras de obras de infraestructura.

1.2 ESTUDIOS PREVIOS

Para ejecutar el presente trabajo de investigación fue necesario acceder a la revisión de estudios previos relacionados a la temática investigada, por ejemplo:

Veliz (2014) en su trabajo de investigación sobre los impuestos prediales y su incidencia en los ingresos del Municipio de Guayaquil periodo 2008-2012, utilizando una metodología de nivel descriptiva, tuvo como objetivo específico evaluar los ingresos percibidos por el municipio de Guayaquil por concepto de impuestos prediales y se planteó como hipótesis que los impuestos prediales han ido en aumento, aportando en gran parte de los ingresos municipales en el periodo analizado, hipótesis que luego del análisis de los datos no fue aceptada, toda vez que los ingresos por concepto de impuestos prediales ascendían a menos del 4% de total de ingresos municipales, no obstante la recaudación de este impuesto creció en el orden del 34%.

Por otra parte Cruz (2017) realizó una investigación sobre los procedimientos de recaudación del impuesto predial rural y su relación con la ejecución presupuestaria, en el cantón Chambo, planteándose como objetivo identificar los procedimientos de recaudación del impuesto predial rural de Chambo para la medición de su efectividad y también establecer el nivel de ejecución presupuestaria del municipio para la observación de su afectación, esta investigación fue de tipo descriptiva con las modalidades de investigación de campo y documental con un enfoque mixto cuali-cuantitativo, tomando como muestra a 354 propietarios deudores del impuesto predial a los cuales se aplicó como instrumentos la encuesta y la observación.

Del análisis de los resultados obtuvo como conclusión que la no existencia de una plataforma automática que enlace la información de la propiedad de los predios produce duplicidad y errores en la determinación y aplicación del impuesto predial. Adicionalmente determinó que a pesar que los niveles actuales de cobro del impuesto predial rural están en el orden del 95%, su impacto en la ejecución presupuestaria es mínimo, ya que representa menos del 2% del total de los ingresos del municipio de Chambo. Así mismo recomienda implementar de inmediato una actualización catastral que produzca montos de emisión cercanos a la realidad.

En la provincia de Chimborazo en Ecuador, Guanga (2017) llevo a cabo un estudio denominado: Evaluación del componente de recaudación impuesto predial urbano del GADM Penipe en el primer semestre 2016 y se trazó como objetivo el análisis a la recaudación del impuesto predial urbano y su incidencia en el presupuesto de ingresos de la municipalidad de Penipe y además plantear alternativas y procedimientos de cobranzas para mejorar la recaudación del impuesto predial urbano, en este contexto la investigación se diseñó para utilizar los tipos de investigación exploratoria, descriptiva y explicativa con un diseño no experimental y la utilización de los métodos inductivo y deductivo, con un enfoque mixto cuali-cuantitativo que tuvo como muestra a 71 propietarios de predios y por otro lado a 9 funcionarios del municipio de Penipe. A los cuales se les aplicó como instrumentos de recolección de datos, la encuesta y la entrevista. Los resultados obtenidos de esta investigación permitieron emitir recomendaciones a la entidad referente al control y seguimiento permanente y periódico de los índices de morosidad que permitan llevar un eficiente control de la cartera y mejorar la información a los contribuyentes acerca de sus obligaciones.

En su tesis de maestría en tributación y finanzas por la Universidad de Guayaquil, Quiroz (2016) se planteó como uno de sus objetivos diseñar lineamientos para control en procesos de recaudación y establecer mecanismos y necesidades informáticas en el municipio del cantón Pichincha de la provincia de Manabí. Luego del procesamiento de resultados de la investigación concluyó que la aplicación de análisis continuos, la no utilización de controles diarios y el nulo seguimiento a los procesos de recaudación resultaron en el incumplimiento de las metas trazadas en recaudación por concepto de impuestos en el periodo analizado y propuso como alternativas para mejorar una urgente actualización catastral y la adquisición e implementación de un sistema informático que permita que la información que entre al área financiera, contable, recaudación y catastro sea uniforme y esté en línea, evidenciando la importancia que implica tener tecnologías de la información modernas y acordes con la realidad institucional.

En el artículo de investigación, “Origen y destino de recursos del presupuesto de los GAD’s Municipales: estudio del cantón Morona” donde se utilizó la metodología estudio de caso con un tipo de investigación exploratoria, descriptiva y de análisis documental, Ayala, Zaruma y Barragán (2017) concluyeron que:

Es fundamental que los contribuyentes tomen conciencia de la importancia de cumplir con las obligaciones tributarias ante la Municipalidad, de tal manera que la entidad pueda gestionar los fondos recaudados por los habitantes para realizar obras que beneficien el crecimiento de su jurisdicción. (p.34)

Esto muestra la importancia de generación de cultura de pago y conciencia en los contribuyentes y la ciudadanía en general para mejorar la recaudación y consecuentemente la atención de los sectores por parte del ente municipal.

Se destaca la importancia de la información obtenida en la revisión e investigación de los estudios previos realizados, ya que aportaron con elementos de juicio importantes para contrastar resultados en situaciones similares, en lugares geográficos distintos y así, enriquecer la presente investigación.

1.3 MARCO LEGAL

La fundamentación legal que sirvió como marco para la presente investigación abarca desde lo general hasta lo específico, por lo cual se procederán a detallar de esa manera.

Con estos antecedentes se empezó considerando lo que manifiesta la Constitución Política de la República del Ecuador vigente, que en el Art. 238.- Organización Territorial del Estado determina que “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad...”.

El nivel de gobierno autónomo municipal está contemplado en la constitución política y rige su accionar basados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD que en su Art. 1 “Establece la organización político-administrativa del estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos...”. Se tiene que estar claros que el literal a) del Art. 4 del COOTAD Fines de los gobiernos autónomos descentralizados manifiesta que es su obligación “El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”

El COOTAD define a los gobiernos autónomos municipales en su Art. 53 como “...personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera...” también, en el Art. 55 del mismo cuerpo legal, define competencias exclusivas del gobierno municipal, tales como manifiesta en el literal b) del mencionado artículo “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. El literal e) del mismo artículo del mencionado código determina también como competencia exclusiva del municipio “Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras”. También de manera taxativa este artículo en su literal i) otorga al municipio la exclusiva competencia de “Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”.

El artículo 57 de COOTAD; Atribuciones del concejo municipal, en el literal b) explica que corresponde al concejo “Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor”. Normando el cobro de impuestos el COOTAD determina en el artículo 342 Recaudación, “La recaudación de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados se hará directamente por la unidad financiera. Se podrá

recurrir a mecanismos de delegación para la recaudación, sin que esto implique el traspaso de la titularidad como sujeto activo de la acción tributaria por parte del gobierno autónomo descentralizado...”.

Al ser esta una investigación en la línea tributaria, nos sirvió como referente legal de capital importancia el Código Orgánico Tributario, que aunque solo tiene aplicación supletoria en el caso de los municipios, da lineamientos jurídicos importantes para la gestión tributaria municipal. Este código en su Art. 65.- Administración tributaria seccional, manifiesta. “En el ámbito provincial o municipal, la dirección de la administración tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto provincial o al Alcalde, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine...” el mismo código da al municipio las facultades determinadora, resolutoria, sancionadora y recaudadora de los tributos según el capítulo II en los artículos 68, 69, 70 y 71 respectivamente.

Enmarcándose en los principios de autonomía expresados en los cuerpos legales invocados en líneas anteriores, el GAD municipal de Esmeraldas expide la ordenanza 026-GADMCE-2016 que “Regula la formación y administración de los catastros prediales urbano-rural, la determinación del valor del suelo y edificaciones de los bienes inmuebles urbano-rural del cantón Esmeraldas para el bienio 2016-2017 y sus impuestos prediales” publicada en el Registro Oficial con fecha 15 de enero de 2016 la misma que detalla los procedimientos de determinación y cálculo del impuesto predial, el valor del suelo, los avalúos, valores bases de construcciones y otras consideraciones adicionales.

CAPÍTULO II

MATERIALES Y MÉTODOS

2.1 Tipo de estudio

Por las características y particularidades de este trabajo investigativo, considerando los objetivos planteados y las actividades realizadas, se determinó, de acuerdo a lo que sostiene Hernández, Fernández y Baptista (2010), que esta investigación tiene un alcance descriptivo con un diseño no experimental transeccional y un enfoque mixto (cuali-cuantitativo) concurrente, lo que nos permitió describir y analizar el proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE en el periodo propuesto sin manipulación deliberada de las variables.

2.2 Operacionalización de las variables

En la siguiente tabla detallaremos la conceptualización de las variables observadas:

Tabla 1

Operacionalización de variables: Análisis al proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE

VARIABLE	DEFINICIÓN DE LA VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
PROCESO DE RECAUDACIÓN	Conjunto sistemático de actividades y acciones prediseñadas que tienen como objetivo primordial la recaudación de valores procedentes de las operaciones de la empresa u organización	Conocimiento del proceso	Funcionarios con conocimiento del proceso	Entrevistas
		Coordinación Inter departamental	Satisfacción en fluidez de comunicación	Entrevistas
		Evaluación periódica del proceso	Cumplimiento de metas recaudatorias	Entrevistas
RECURSOS HUMANOS TECNOLÓGICOS Y LOGÍSTICOS DE APOYO AL PROCESO	Personal, equipos informáticos y condiciones logísticas que permiten el eficiente funcionamiento del proceso de recaudación	Equipos y software adecuados	Cantidad adecuada de equipos y software funcional	Entrevistas
		Personal necesario y capacitado	Número adecuado de funcionarios y cumplimiento de plan de capacitación	Entrevistas
		Condiciones logísticas	Evaluación de condiciones	Entrevistas
ESTRATEGIAS DE COBRO	Métodos no tradicionales aplicados para asegurar el mejoramiento de eficiencia recaudatoria	Ejecución	Estrategias utilizadas	Entrevistas
		Personal necesario y capacitado	Número adecuado de funcionarios capacitados en estrategias de cobranzas	Entrevistas

2.3 Población y muestra

La población a analizarse en la presente investigación es pequeña, por lo cual no fue necesario determinar una muestra y se trabajó con una muestra censal, que de acuerdo a Pérez (2005) es aquella que abarca toda la población y que en el presente estudio será de 9 personas que comprenden a los directores, jefes y funcionarios del GADMCE que forman parte en el proceso de recaudación del impuesto predial, los cuales se detallan a continuación, con la codificación que se utilizó para detallar la información proporcionada por cada uno de ellos.

Tabla 2

Funcionarios municipales entrevistados

Nombre del entrevistado	Cargo	Código asignado
Milton Mina Valencia	Director Avalúos y Catastros	DAC
Jonathan Tambaco C.	Director Financiero	DF
Ingrid Moncayo Raad	Jefe Unidad de Rentas	JR
Verónica Acosta	Tesorera Municipal	TM
Héctor Toledo V.	Jefe Unidad de Coactivas	JUC
Noemí Verduga A.	Jefa de Contabilidad	JC
John Choez F.	Jefe de Presupuesto	JPR
Gina Galarraga B.	Analista Contable	AC
Vicenta Rodríguez	Cajera – Recaudadora	CR

Fuente: Diseño de la investigación

2.4 Métodos

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó el método deductivo, debido a que esta investigación se origina con la finalidad de conocer las particularidades del proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE, contrastar si están de acuerdo a las normativas vigentes y si están logrando cumplir con los objetivos

organizacionales propuestos o se necesitaría implementar algunas acciones que ayuden a mejorar integralmente el proceso.

2.5 Técnicas e instrumentos

Con la finalidad de fundamentar esta investigación se utilizaron fuentes de información primaria, como normativa legal vigente, información contable y financiera de GADMCE, así como la información obtenida luego de la aplicación de las técnicas de la entrevista y análisis documental.

La entrevista se realizó a funcionarios del GADMCE que tienen relación directa con el proceso de recaudación del impuesto predial en sus diferentes fases, como son, generación, cálculo, determinación, cobro y registro contable y así poder obtener información de las particularidades del proceso analizado. Las entrevistas se realizaron en las oficinas de cada uno de los funcionarios, de manera individual.

El análisis documental se aplicó a la ordenanza que faculta y norma el cobro del impuesto predial y a la información financiera proporcionada por la Jefatura de Contabilidad y la Jefatura de Presupuesto del GADMCE, que comprende, balances de comprobación, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, estados de resultados y estados de ejecución presupuestaria, de los cuales se tomó la información pertinente para obtención de varios indicadores e índices.

2.6 Análisis de datos

Se procedió a realizar nueve entrevistas a la misma cantidad de funcionarios del GADMCE, entrevista que estuvo diseñada para contrastar el criterio de los entrevistados en varios puntos sensibles del proceso estudiado y a su vez contrastarla con los índices e indicadores obtenidos de la información contable y presupuestaria que se obtuvieron luego de ejecutar diversos análisis a las cifras

del impuesto predial, índices que se planteó obtener de acuerdo a la Operacionalización de variables y a la siguiente matriz categorial.

Tabla 3

Matriz categorial

CATEGORÍA	UNIDADES DE ANALISIS
	Análisis peso presupuestario Impuesto predial / Total Ingresos Corrientes
	Análisis peso presupuestario Impuesto predial / Total ingresos anuales
	Análisis horizontal de la recaudación Del impuesto predial
IMPACTO PRESUPUESTARIOS DE LA RECAUDACION IMPUESTO PREDIAL	Nivel de eficacia recaudatoria, años 2016 – 2017
	Análisis vertical peso porcentual De recaudación del impuesto Predial frente a otros impuestos
	Análisis del % de cumplimiento de Pago de impuesto predial por sector

CAPÍTULO III

RESULTADOS

De acuerdo a las entrevistas realizadas a funcionarios del GADMCE relacionados directamente con el proceso de recaudación del impuesto predial y de la revisión documental de información financiera relacionada con la investigación, se pudo constatar lo siguiente:

3.1 Proceso de recaudación del impuesto predial

3.1.1 Conocimiento del proceso

Al iniciar este análisis se consideró importante determinar si los funcionarios involucrados en el proceso de recaudación del impuesto predial conocen a detalle y de manera integral el flujo de dicho proceso. Como resultado de las entrevistas realizadas a estos funcionarios podemos afirmar que no existe un sólido conocimiento del proceso en estudio, varios entrevistados como por ejemplo JR y JPR consideraron que el personal a su cargo no conoce cómo se desarrolla todo el proceso, difiriendo con la afirmación de DF y de TM que consideran que los funcionarios involucrados en el proceso de recaudación del impuesto predial si lo conocen.

Se logró evidenciar también que varios de los entrevistados afirman, que la no existencia de un manual de procedimientos que clarifique el accionar de los funcionarios, impide el cabal conocimiento del proceso de recaudación, dicho de otra manera, el GADMCE no ha emitido un manual de procedimientos que rijan el proceso de recaudación del impuesto predial. El entrevistado JR al consultársele si el personal a su cargo conocía el proceso investigado, manifestó, que sus colaboradores no conocen el proceso de recaudación porque no existe un proceso como tal, afirmación que fue corroborada por los sujetos DF, TM, JC y AC.

Esto plantea una interrogante, ¿Entonces, bajo qué lineamientos se lleva a cabo el proceso de generación, determinación, emisión y recaudación del impuesto predial?, ante esta incógnita los funcionarios JR, DF, TM y AC afirmaron que trabajan de acuerdo a los lineamientos generales que detalla la ordenanza que regula el cobro del impuesto y el uso del suelo. Adicionalmente informó AC que para el proceso del registro contable existe una normativa específica emitida por el Ministerio de Finanzas. También TM manifestó en este sentido, que se viene haciendo el trabajo por imitación, es decir que cuando se cambia al personal o llega nuevo personal, no siguen ningún manual, sino que hacen lo que los otros venían haciendo, sin considerar si estas actividades están bien, se duplican funciones, se hacen acciones improductivas o lo que causare el trabajo sin herramientas básicas que definan los procesos. Esto motivó a que JC y AC presentaran en agosto del 2017 a la Dirección Financiera un formato de procedimiento aplicable al proceso de caja recaudadora, que es parte del proceso integral de recaudación del impuesto predial, pero no se logró aprobar.

3.1.2 Coordinación y comunicación interdepartamental

La comunicación y la fluidez de la información son de suma importancia en una organización, y para un proceso sensible para el GADMCE como el de recaudación del impuesto predial, mucho más. Con estas consideraciones se consultó a los funcionarios entrevistados sobre la coordinación interdepartamental y la fluidez de la comunicación y documentación en el proceso analizado, toda vez que este proceso involucra a varios departamentos y jefaturas. Se logró constatar que a pesar de existir buena comunicación y fluidez de la información tal como aseveraron JC y DF, los funcionarios de un departamento no garantizaban ni aseguraban la calidad de la información suministrada por funcionarios de otro departamento, tal como lo expresaron JC y AC aseverando que se limitaban a recibir y realizar su parte del proceso. Entendiéndose, que, si bien la información y documentación son oportunas, no pueden garantizar que haya sido bien procesada por el departamento que la suministró. Muestra de aquello es la sugerencia

que JUC hace a la administración recomendando que se propicie mayor coordinación entre funcionarios y departamentos para poder brindar un mejor servicio a los usuarios.

3.1.3 Evaluación periódica del proceso

Conforme a las entrevistas realizadas, pudimos corroborar que no existen herramientas técnicas de evaluación y medición al proceso de recaudación del impuesto predial que permitan obtener información que ayude a la administración a tomar decisiones tendientes a mejorar los índices de recaudación. En este sentido DF, que sería quien lideraría la implementación de estas herramientas, considera inicialmente que el valor de la emisión anual del impuesto predial no es cercana a la realidad, además detalló que actualmente se está realizando una consultoría para la actualización del sistema catastral.

También se consultó a DF sobre el cumplimiento de las metas de recaudación del impuesto predial en el periodo analizado y afirmó que estarían sobre el 65% y 70%, esto, a su juicio, sería bastante aceptable de acuerdo a los porcentajes históricos de cumplimiento de la recaudación.

DF, procedió a detallar el proceso de medición como una simple relación entre lo emitido versus lo recaudado, considerando que se tiene la obligación de presentar esta información ante el Ministerio de Finanzas y Senplades previo al cálculo y envío de las alícuotas que por ley transfiere el gobierno central al GADMCE

Planteada la interrogante acerca de la implementación de índices de morosidad y otros indicadores que permitan medir y evaluar la gestión de cobro del impuesto predial, el funcionario DF sostuvo que no se han implementado índices de morosidad para medir técnicamente la gestión de recaudación y conocer el estado de la cartera pendiente de cobro.

Se consideró importante conocer la percepción de los funcionarios del GADMCE que fueron entrevistados sobre los factores que podrían influir en el no pago del impuesto predial por parte de la ciudadanía, al respecto JUC considera que el factor socio económico es el que mayor influencia tenga en el no pago del impuesto predial por

parte de la ciudadanía, en contraposición de lo afirmado por DF y TM que consideran que la falta de cultura de pago de la ciudadanía sería el factor que más influye en el no pago del impuesto analizado.

3.2 Herramientas informáticas, recurso humano y entorno laboral

3.2.1 Sistemas informáticos

Para llevar de manera eficiente y ágil el proceso de recaudación del impuesto predial es necesario contar con las herramientas informáticas y tecnologías de comunicación acorde a la realidad actual, bajo esta premisa se consultó a los funcionarios entrevistados si su departamento cuenta con el recurso tecnológico adecuado para cumplir con las actividades propias del proceso de recaudación del impuesto predial y todas las otras inherentes a su cargo, al respecto AC, JR, CR y TM manifestaron que sí cuentan con las herramientas informáticas necesarias para llevar a cabo las actividades asignadas, esto se contrapone a lo expresado por DF que afirma que a su criterio faltarían recursos tecnológicos para implementar mejores y mayores controles y hacer más eficiente la recaudación.

Por otra parte se logró evidenciar que existen 2 sistemas informáticos diferentes que se utilizan a lo largo del proceso, de acuerdo a lo expresado por JR, DF, CR y JC el sistema informático CABILDO es el que se usa para la determinación, emisión y cobro del impuesto predial, luego se envía un reporte manual que se ingresa al sistema SIG-AME que es el que se utiliza para el registro contable de las transacciones que se presentaren en el día, esto causaría que no exista un flujo completo del proceso dentro de un mismo sistema informático según lo comentado por AC.

En cuanto a la confiabilidad y eficiencia de los sistemas informáticos utilizados, la totalidad de los servidores entrevistados manifestaron sentirse satisfechos con el rendimiento y seguros de su confiabilidad, pero JC y AC dejaron en claro que solo se podían referir al sistema SIG-AME que es que se utiliza en ese departamento y que no podían emitir criterio alguno sobre el software utilizado para la determinación, emisión y cobro del impuesto.

3.2.2 Recurso humano

De acuerdo a lo expresado por TM, DF, JC, JUC y JR existe un buen equipo humano de trabajo, profesionales capacitados para llevar adelante el proceso y además, en número suficiente para llevar la carga laboral, no obstante DF afirmó que siempre es posible mejorar y fortalecer el equipo. Adicionalmente se plantearon interrogantes para determinar si el equipo humano había recibido capacitación específica sobre el proceso materia de estudio, al respecto CR manifestó que al personal operativo no se lo ha capacitado, pero dejó resaltado que en su departamento solo se encargan de receptor el dinero, no hacen ninguna gestión de cobro.

3.2.3 Entorno laboral

Al respecto del entorno laboral y las condiciones logísticas de trabajo JC, TM, JUC y DF, reconocieron varias falencias en su espacio físico de trabajo, admitieron que el entorno donde llevan adelante las actividades diarias no presta las condiciones adecuadas para el desarrollo normal de actividades productivas, JC aseveraba que su oficina estaba llena de cartones de documentos que no le permitían incluso moverse correctamente. Se pudo observar que los departamentos interrelacionados por el proceso de recaudación del impuesto predial están ubicados en diferentes edificios y oficinas de la ciudad, esto según DF sobrevino luego del terremoto del 16 de abril y que está a la espera de encontrar una solución definitiva.

3.3 Mecanismos de cobranza

Reviste de mucha importancia determinar si el GADMCE está utilizando mecanismos de cobro tradicionales y no tradicionales tales como, llamadas telefónicas, mails, recordatorios y otras, para recaudar el impuesto predial o se está esperando pasivamente el arribo de los contribuyentes. Bajo este marco consultamos a varios de los entrevistados qué mecanismos de cobro se utilizan. Al respecto CR y TM aseveraron que la unidad de Tesorería no hace gestión de cobro ni manejo de cartera, ellos solo reciben en las ventanillas el dinero que los usuarios del GADMCE van a cancelar por los diferentes tributos y servicios; Tesorería solo hace la emisión del título de crédito

del impuesto predial que está vigente desde enero a diciembre del año en curso y esperan hasta diciembre para transferir a la unidad de coactivas los títulos impagos para que inicien la gestión de cobro.

JUC confirmó esta información, admitiendo que en enero de cada año le transfieren a su departamento los títulos de crédito de impuesto predial que no fueron cancelados hasta diciembre del año anterior y empieza a ejecutar acciones de cobro; primero de manera extrajudicial, mediante llamadas y notificaciones con el título de crédito para que se acerquen a pagar, de no hacerlo, mediante resolución administrativa se notifica a su departamento para que inicie la acción judicial de cobro, acción que incrementa los costos de la deuda, de acuerdo a lo expresado por JUC.

Sobre esta temática DF afirmó que desde su despacho se han implementado algunos procedimientos que ayudan al tema de recaudación sobre todo en la parte coactiva. Procedimientos que logramos evidenciar que s JUC no tenía claro conocimiento por causa su reciente incorporación como funcionario municipal.

La totalidad de los entrevistados aseguraron ser capacitados permanentemente, sin embargo, CR y TM afirmaron que el personal de Tesorería y Caja no ha recibido capacitación específica en técnicas de cobro y manejo de cartera, JUC afirmó sobre este tema, que desconoce si el personal haya recibido capacitación específica en técnicas de cobranza, manejo de cartera y estrategias de cobro.

3.4 Cumplimiento de metas presupuestarias de recaudación

Cada año el GADMCE elabora el presupuesto, que será el instrumento donde se enmarcaran todos los ingresos y gastos que la administración ha programado para ese año. El monto de la emisión de los títulos de crédito del impuesto predial forma parte de los ingresos anuales y para determinar el porcentaje de cumplimiento de recaudación y el impacto presupuestario, realizamos varias entrevistas y revisión documental a información contable y presupuestaria relevante para esta investigación.

De acuerdo a lo expresado por JPR y DF, el peso presupuestario del 100% de la emisión del impuesto predial, no estaría más allá del 2% del total del presupuesto de ingresos, por lo cual realizaremos al respecto, varios análisis que nos den una perspectiva más clara del impacto presupuestario del rubro analizado.

Analizaremos primero los ingresos corrientes:

Tabla 4

Análisis peso presupuestario impuesto predial / Total de ingresos corrientes

Total presupuesto de ingresos corrientes 2016	Total emisión Impuesto predial 2016	Peso porcentual 2016	Total presupuesto de ingresos corrientes 2017	Total emisión Impuesto predial 2017	Peso porcentual 2017
\$ 14.003.529,71	\$ 1.658.149,24	11,84%	\$ 15.869.450,36	\$ 1.865.909,31	11,76%

Fuente: Cédulas presupuestarias de ingresos 2016 – 2017 GADMCE

Del resultado de este análisis podemos evidenciar que entre el total de los ingresos corrientes que se presupuestaron para 2016 y para 2017 no existe una variación absoluta significativa y el peso porcentual del impuesto predial bordea el 12% de los ingresos corrientes, lo cual obliga a realizar el análisis al total del presupuesto de ingresos para corroborar o desestimar la afirmación de los sujetos JPR y DF acerca del real peso porcentual del rubro impuesto predial. Análisis que se expresa en la siguiente tabla.

Tabla 5

Análisis peso presupuestario impuesto predial / Total ingresos anuales

Total presupuesto de ingresos anuales 2016	Total emisión Impuesto predial 2016	Peso porcentual	Total presupuesto de ingresos anuales 2017	Total emisión Impuesto predial 2017	Peso porcentual
\$ 80.922.403,25	\$ 1.658.149,24	2,05%	\$ 148.764.129,65	\$ 1.865.909,31	1,25%

Fuente: Cédulas presupuestarias de ingresos / Estados de ejecución presupuestarias GADMCE 2016 – 2017

Al ver las cifras porcentuales obtenidas se puede afirmar que los comentarios de los funcionarios se dan en torno al total de los ingresos presupuestados para el periodo, para lo cual es menester realizar un análisis de crecimiento de la emisión del impuesto

predial, frente al crecimiento del presupuesto total de ingresos, lo cual queda detallado en la siguiente tabla donde evidenciamos que el presupuesto anual de ingresos creció en el año 2017 en comparación con el 2016 en un 83,84%, no así el impuesto predial, que a pesar de presentar crecimiento, este es solo del 12% en comparación con el periodo anterior, tal como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 6

Tasa de crecimiento de presupuesto vs impuesto predial 2017/2016

PRESUPUESTO TOTAL INGRESOS AÑO 2016	PRESUPUESTO TOTAL INGRESOS AÑO 2017	TASA DE CRECIMIENTO	EMISIÓN TOTAL AÑO 2016	EMISION TOTAL AÑO 2017	TASA DE CRECIMIENTO
\$ 80.922.403,25	\$ 148.764.129,65	83,84%	\$ 1.658.149,24	\$ 1.865.909,31	12,53%

Fuente: Cédulas presupuestarias 2016 – 2017 GADMCE

Ante este panorama, es menester realizar un análisis a la variación que ha tenido la recaudación del impuesto predial en el periodo estudiado y que detallamos en la siguiente tabla.

Tabla 7

Análisis horizontal de la recaudación del impuesto predial

RECAUDACIÓN EFECTIVA AÑO 2016	RECAUDACIÓN EFECTIVA AÑO 2017	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
\$ 1.138.719,35	\$ 1.673.128,40	\$ 534.411,05	46,93%

Fuente: Estado de ejecución presupuestaria 2016 – 2017 GADMCE

De la información obtenida en el análisis horizontal de la recaudación en los periodos estudiados podríamos colegir que ha existido un crecimiento real en la recaudación del impuesto predial, toda vez que de acuerdo a las cifras presentadas anteriormente, existió un incremento de solo 12,53% en la emisión del impuesto versus un crecimiento del 46,93% en los valores efectivamente recaudados. Lo que evidencia que ha existido una mejora en la recaudación en el año 2017 frente al 2016.

Con estas consideraciones es imperioso realizar un análisis de eficacia recaudatoria que nos muestre más a detalle, que tanto se ha logrado mejorar en la recaudación y cuyos resultados se explicarán en la siguiente tabla.

Tabla 8

Nivel de eficacia recaudatoria, años 2016 – 2017

AÑOS	EMITIDO	EFFECTIVAMENTE COBRADO	PORCENTAJE DE EFICACIA RECAUDATORIA
2016	\$ 1.658.149,24	\$ 1.138.719,35	68,67%
2017	\$ 1.865.909,31	\$ 1.673.128,40	89,67%

Fuente: Cédulas presupuestarias de ingresos GADMCE 2016 - 2017

Estos resultados muestran técnicamente que las afirmaciones realizadas por DF acerca del cumplimiento de las metas de recaudación estarían en el orden del 65% al 70% son correctas y que el cumplimiento en recaudación sería bastante aceptable de acuerdo con los históricos de recaudación por este concepto que eran de 25% al 30% de eficiencia recaudatoria en años anteriores.

Es de mucha importancia poder determinar cuál fue el peso porcentual en ingresos del impuesto predial con relación a los demás impuestos que componen los ingresos corrientes del presupuesto del GADMCE, para lo cual se realizó un análisis vertical donde se puede evidenciar que el rubro de impuesto predial (urbano y rustico) es el tercero en importancia en recaudación frente a los otros impuestos analizados, representando en los años 2016 y 2017 un 12% del total de los ingresos por concepto de impuestos, por encima de impuestos considerados importantes, como por ejemplo el impuesto al rodaje de vehículos motorizados que en el mejor años de los analizados (2016) llega a representar el 3,28% del total de lo recaudado por el GADMCE por concepto de impuestos, todo esto lo podemos ver con claridad en el cuadro que presentamos a continuación.

Tabla 9*Análisis vertical peso porcentual recaudación impuesto predial vs otros impuestos*

SUBGRUPO IMPUESTOS	RECAUDACION EFECTIVA AÑO 2016	% AÑO 2016	RECAUDACION EFECTIVA AÑO 2017	% AÑO 2017
A la utilidad por la venta de predios urbanos	\$ 332.789,79	3,76%	\$ 426.728,81	3,16%
Impuesto predial urbano	\$ 1.072.207,66	12,11%	\$ 1.578.346,86	11,68%
Impuesto predial rústico	\$ 66.511,69	0,75%	\$ 94.781,54	0,70%
De vehículos motorizados y transporte terrestre	\$ 668.204,83	7,55%	\$ 665.293,09	4,92%
De Alcabalas	\$ 194.317,26	2,19%	\$ 428.265,00	3,17%
A los activos totales	\$ 668.519,19	7,55%	\$ 3.770.633,82	27,90%
Patentes comerciales, Industriales y de servicio	\$ 1.743.393,21	19,69%	\$ 5.567.012,26	41,19%
Ocupación de lugares públicos	\$ 495.117,85	5,59%	\$ 41.785,62	0,31%
Rodaje de vehículos motorizados	\$ 290.549,22	3,28%	\$ 358.446,25	2,65%
Permisos, licencias y patentes	\$ 3.322.681,66	37,53%	\$ 584.787,26	4,33%
Total	\$ 8.854.292,36	100,00%	\$ 13.516.080,51	100,00%

Fuente: Estado de ejecución presupuestaria, cédulas presupuestarias de ingresos GADMCE 2016 - 2017.

Considerando importante determinar el porcentaje de cumplimiento en los pagos del impuesto predial por sectores (urbano o rústico), para así poder establecer la causa del no pago y también en cuál de estos sectores se debería intensificar acciones de cobro, se realizó un análisis a porcentaje de cumplimiento de pago desagregado por sector urbano y rustico. El cual se expresa en las siguientes tablas.

Tabla 10*Porcentaje de cumplimiento pago impuesto predial desagregado por sector urbano / rústico años 2016*

Emisión Impuesto predial urbano	Recaudación 2016	% cumplimiento	Emisión Impuesto predial rústico	Recaudación 2016	% cumplimiento
\$ 1.533.430,94	\$ 1.072.207,66	69,92%	\$ 124.718,30	\$ 66.511,69	53,33%

Fuente: Cédulas presupuestarias de ingresos GADMCE 2016

Tabla 11

Porcentaje de cumplimiento pago impuesto predial desagregado por sector urbano / rustico años 2017

Emisión Impuesto predial urbano	Recaudación 2017	% cumplimiento	Emisión Impuesto predial rústico	Recaudación 2017	% cumplimiento
\$ 1.578.346,86	\$ 1.578.346,86	100,00%	\$ 287.562,45	\$ 94.781,54	32,96%

Fuente: Cédulas presupuestarias de ingresos GADMCE 2017

De los resultados obtenidos del análisis del cuadro anterior se puede afirmar que los contribuyentes del área rural presentan un porcentaje mayor de incumplimiento en porcentajes que van desde el 46,67% en el año 2016 y del 67,04% en el 2017 y deberían trazar las líneas a seguir para intensificar las acciones de cobro, por otro lado se puede ver una eficiencia recaudatoria y alto cumplimiento de los contribuyentes del área urbana.

En otro ámbito, se realizó consultas a los funcionarios DF y JPR acerca de la distribución de los ingresos que se generan por impuesto predial y su destino específico, ante lo cual manifestaron que todos los ingresos corrientes solventan los gastos corrientes de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por lo cual no existe un criterio de especificidad en el destino de los ingresos. Esto en el caso de que exista déficit o balance en el presupuesto. Cuando hay superávit, como en el año 2017, este excedente es utilizado en proyectos de inversión y obras de infraestructura, situación que también contempla el mismo cuerpo legal enunciado anteriormente.

CAPÍTULO IV

DISCUSIÓN

Luego de esta investigación se ha logrado describir la situación del proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE de acuerdo a las actividades realizadas por cada uno de los involucrados dentro del mismo, mas no por la existencia de un proceso sistematizado y legalmente emitido por la organización, esta realidad impulsa a plantearnos una interrogante. Si no existe definido un proceso integral de recaudación del impuesto predial en el GADMCE ¿Bajo qué lineamientos se llevan a cabo la determinación, emisión, recaudación y registro contable del impuesto predial en el GADMCE? Los resultados de esta investigación demuestran que las actividades se realizan por imitación y memoria y no por el seguimiento de un proceso establecido. ¿Qué tan importante es establecer un proceso integral de recaudación del impuesto predial? Cruz (2017) en su investigación concluyó que la no existencia de lineamientos claros para llevar el proceso de recaudación del impuesto predial rural en el GAD del cantón Chambo, generaron ineficiencia en la recaudación. No obstante, dentro del GADMCE consideran que los niveles de recaudación del impuesto predial son aceptables.

La afirmación de la administración financiera del GADMCE que los niveles de recaudación del impuesto predial son aceptables, es subjetiva, toda vez que no tienen implementados métodos de control periódicos ni indicadores de gestión y eficiencia en recaudación, que serían herramientas que le permitirían emitir un criterio razonable y técnico sobre este tema. Al respecto Guanga (2017) luego del análisis de los resultados de su investigación sobre la evaluación a la recaudación del impuesto predial rural en el municipio del cantón Chambo, recomienda a la administración implementar técnicamente indicadores de eficiencia recaudatoria e índices de morosidad, como herramienta fundamental para la toma de decisiones en materia de recaudación.

En la actualidad, todos los organismos e instituciones que por el giro específico de su negocio tenga que realizar recaudación o cobro de valores, implementan una serie de

estrategias, métodos y acciones novedosas y acordes con el momento actual para lograr este cometido. Actualmente el GADMCE espera con pasividad que los contribuyentes acudan a las ventanillas a cancelar voluntariamente sus obligaciones, sin cerciorarse que el contribuyente conoce los valores a pagar, sin establecer acciones de cobro ni gestión de cartera, lo que genera que se vaya venciendo deuda que se hace más difícil recaudar para la institución. Sorprende este accionar en el ente municipal de Esmeraldas, por cuanto la casi totalidad de los funcionarios municipales entrevistados excepto uno, manifestaron que, a su juicio, el principal factor que llevaba al incumplimiento del pago del impuesto predial a los contribuyentes era la falta de cultura de pago.

Entonces, si reconocen la falta de cultura de pago como un problema, ¿no sería urgente la implementación de estrategias de cobro? En el marco de la investigación de Ayala, Zaruma y Barragán (2017) determinaron que era fundamental para el GAD del cantón Morona, delinear estrategias que lleven a los ciudadanos a generar conciencia tributaria y cumplan con las obligaciones. Pero la generación de conciencia no bastaría para garantizar una eficiente recaudación, ni siquiera el tener definidas estrategias de cobro podría garantizar el éxito en la cobranza, como pudimos evidenciar en la investigación de Quiroz (2016), que concluyó que a pesar de la existencia de procesos establecidos y estrategias de cobro delineadas, el no seguimiento de estos procesos y el no cumplimiento de las estrategias llevaron al GAD del cantón Pichincha a no alcanzar las metas propuestas de recaudación.

La utilización de herramientas informáticas es indispensable para que el proceso integral de cobro del impuesto predial, que parte desde el catastro y avalúo, pasando luego por la determinación, emisión, recaudación y registro contable, sea cercana a la realidad. En este particular el GADMCE presenta una particularidad, tiene dos software diferentes involucrados en el proceso del impuesto predial, uno de los cuales se encarga solo del registro contable y el otro sistema informático de todo el proceso previo. A todas luces se considera no efectivo tener la información de un proceso sensible dividida y no consolidada en una sola plataforma informática, varios funcionarios entrevistados no pudieron asegurar la confiabilidad de la información por cuanto desconocían las particularidades del sistema informático ajeno a sus labores, pero el criterio de la mayoría de los entrevistados era de conformidad con la realidad del sistema informático. Sobre este tema la investigación de Cruz (2017) concluyó que al existir varias plataformas informáticas involucradas en el proceso de recaudación del

impuesto predial, se produjeron múltiples errores de determinación, cálculo y registro contable del impuesto y valores no cercanos a la realidad de la emisión del impuesto anual.

Si bien es cierto, es una generalidad observada en todos los estudios previos investigados y en la literatura y bibliografía consultada, respecto que los impuestos prediales no impactan considerablemente en el presupuesto de ingresos de los GAD's, también es cierto que en los mismos estudios y bibliografía, se evidencia que los montos de la emisión del impuesto predial no son cercanos a la realidad. Si existe necesidad de incrementar recursos en el GAD para solventar necesidades y ejecutar proyectos, ¿cuál es la razón para no implementar de manera eficiente un proceso de re avalúo catastral que genere valores de emisión de impuesto predial cercanos a la realidad? Algunos autores como Iregui, Melo y Ramos (2005) sostienen que los recaudos por impuesto predial no cercanos a la realidad, se dan por temor al costo político que podría tener el sincerar el valor del suelo.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

- ❖ El GADMCE no tiene establecido ni delineado un proceso integral de recaudación del impuesto predial. Cada una de las áreas involucradas realizan una gestión individual y no articulada del proceso.
- ❖ El GADMCE no logró cumplir las metas presupuestarias de recaudación del impuesto predial en el periodo analizado
- ❖ Existen inconvenientes de gestión y de procesos en la recaudación del impuesto predial tales como:
 - Existen 2 software involucrados en el manejo de información del impuesto predial, lo que genera las condiciones para producir errores por falta de consolidación de la información contable con el resto de los departamentos inmersos en el proceso.
 - No existen políticas de cobro ni gestión de cartera del título de crédito del impuesto predial, también se constata la carencia de instrumentos de evaluación a la gestión e índices de eficiencia recaudatoria que permitan al GADMCE establecer políticas y estrategias de cobro efectivas.

Frente a esta realidad, proponemos a continuación las recomendaciones y dentro de estas, la ejecución un plan de acción para implementar medidas correctivas al proceso analizado.

5.1 Recomendaciones

- ❖ Diseñar y aplicar un proceso técnico integral que regule el proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE
- ❖ Implementar un software que integre la totalidad del proceso del impuesto predial.
- ❖ Establecer indicadores e índices de evaluación a la recaudación del tributo y aplicarlos de manera periódica para lograr el cumplimiento de las metas presupuestarias del GADMCE

Para poner en práctica estas recomendaciones, se propone en el siguiente capítulo un plan de acción que servirá de guía al GADMCE para implementar las medidas correctivas necesarias al proceso de recaudación del impuesto predial.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN

6.1 INTRODUCCIÓN

Después de obtener los resultados de esta investigación y plantear las recomendaciones que ayudaran al GADMCE a mejorar la recaudación del impuesto predial, se propone un plan de acción de acuerdo con lo descrito. Para la implementación de este plan de acción nos ceñiremos a lo determinado por el Ciclo de Deming, creado por el Norteamericano Edward Deming y que se basa en cuatro acciones fundamentales que de manera sistemática procuran implementar la calidad en el proceso al cual se aplique el ciclo, este se basa en 4 acciones que son planificar, hacer, verificar y actuar estrategias de mejoramiento continuo.

Con estos antecedentes y conforme a las recomendaciones que han surgido de la presente investigación se proponen las siguientes estrategias como medidas correctivas urgentes a implementarse por la administración del GADMCE

Estrategia 1.- Diseñar un procedimiento que norme y regule el proceso de recaudación del impuesto predial en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas en el que se definan los alcances de cada departamento inmerso en el proceso.

Estrategia 2.- Implementación de un software único que consolide toda la información relacionada con el proceso de recaudación del impuesto predial.

Estrategia 3.- Definir indicadores de cumplimiento, índices de eficiencia recaudatoria, políticas de cobro y el proceso de aplicación de estas últimas, mediante la gestión de cobranza.

6.2 DESARROLLO DE ESTRATEGIAS

Estrategia 1: *Diseñar un procedimiento que norme y regule el proceso de recaudación del impuesto predial en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas en el que se definan los alcances de cada departamento inmerso en el proceso.*

Objetivo: Normar y estandarizar por medio de manual de procedimientos en el GADMCE, el proceso de recaudación del impuesto predial y establecer instrumentos de medición y planificación para el mismo.

Justificación: La implementación de un proceso normado que regule la recaudación del impuesto predial dentro del municipio de Esmeraldas, generará orden y mejorará sensiblemente en el ámbito de control y seguimiento a los objetivos de recaudación propuestos

Alcance: Al implementar esta estrategia se proporcionará al ejecutivo municipal y las direcciones departamentales inmersas en el proceso una herramienta indispensable para regular de manera legal el proceso de recaudación del impuesto predial

Ciclo 1: **PLANIFICAR**

Para la ejecución de esta estrategia se propone realizar las siguientes actividades:

Tabla 12

Actividades propuestas estrategia 1

N°	Actividades	Responsable	Tiempo
1	Coordinar acciones para la reunión inicial con los directores y jefes departamentales donde se dará a conocer el alcance de la comisión formada y su propósito	Delegado del Alcalde	8 días
2	Proceso de debate y discusión del documento	Delegado del Alcalde	30 días
3	Presentación del documento para la aprobación en el Consejo Municipal	Delegado del Alcalde	15 días

Fuente: *El autor*

A continuación ilustramos la implementación de esta estrategia en el siguiente diagrama de flujo.

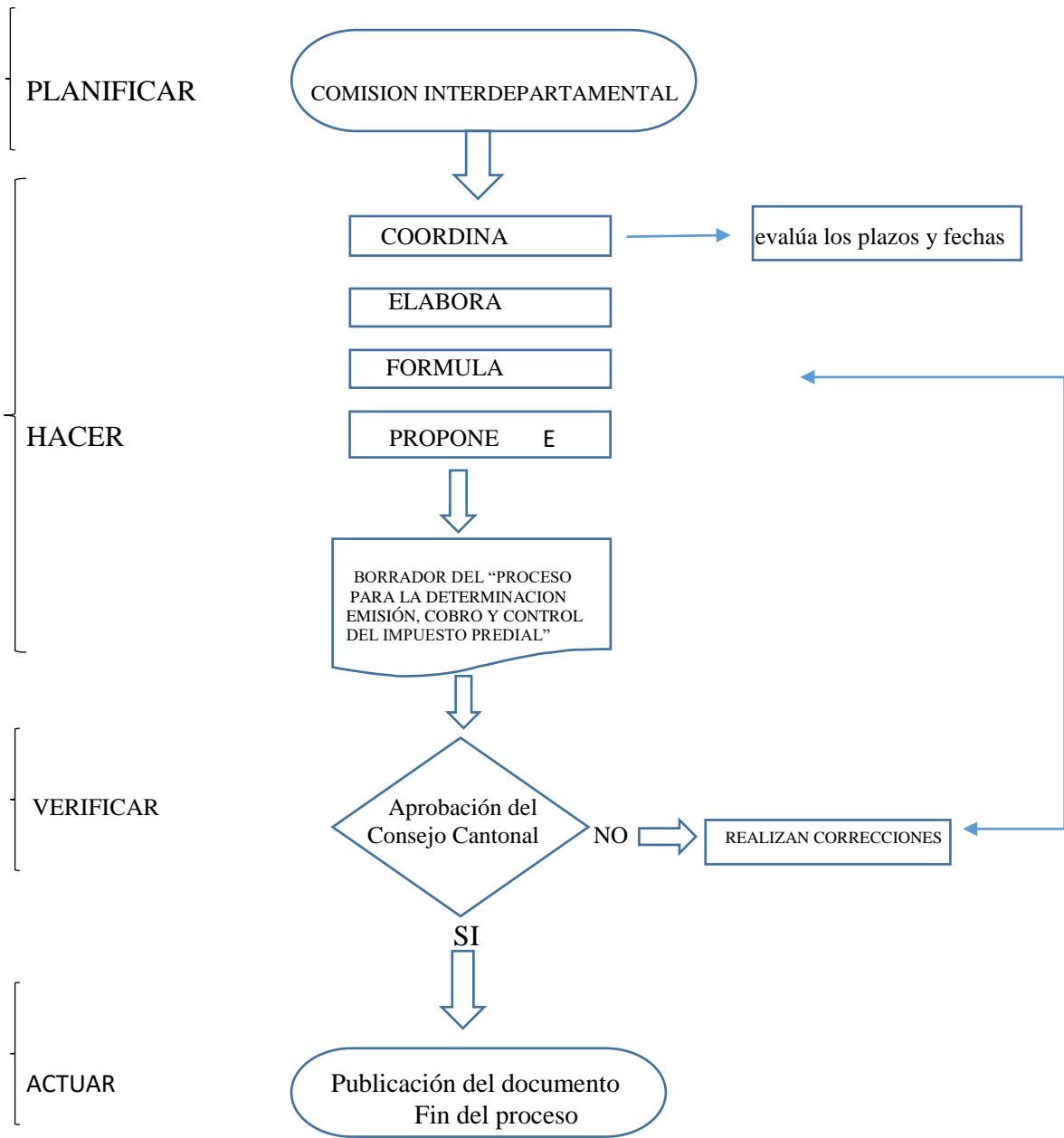


Figura 1: Flujo de actividades para la implementación de estrategia 1

Ciclo 2: HACER

Es el momento de llevar a lo tangible el proceso de recaudación, por tanto aquí nos permitimos detallar nuestra sugerencia del proceso de recaudación, determinando tiempos y responsables para cada uno de los pasos que conlleva el mismo.

Paso 1: Catastro, mensura y codificación del bien inmueble*

Responsable: Dirección de avalúos y catastros (Jefatura de Suelo y vivienda)

(Este paso se lleva a cabo solo si es un bien inmueble no catastrado o recién legalizado)

Tiempo: 5 días

Paso 2: Determinación del impuesto

Responsable: Jefatura de Rentas y Comprobación

Tiempo: 1 día

Paso 3: Emisión y gestión de cobro del título de crédito

Responsable: Dirección Financiera

Tiempo: La emisión de los títulos de créditos se realiza anualmente por la naturaleza del tributo y se la hará en la primera quincena de diciembre del año anterior a la vigencia del tributo. La gestión de cobro por medio de llamadas, recordatorios, medios electrónicos o los que se utilizaren se la hará de manera permanente

Paso 4: Recaudación del impuesto

Responsable: Tesorería Municipal

Tiempo: Las ventanillas estarán atendiendo todos los días hábiles del año y adicionalmente se podrán establecer métodos alternos de pago tales como los electrónicos, transferencias, depósitos, etc.

Paso 5: Registro contable

Responsable: Jefatura de contabilidad

Tiempo: El registro contable de la emisión se lo realizará anualmente al iniciar el periodo contable anual y el registro contable de la recaudación se lo realizará de manera diaria, una vez recibido el parte de recaudación y el registro del depósito bancario u otro medio de pago.

Paso 6: Cobro por acción coactiva

Responsable: Jefatura de coactivas

Tiempo: El cobro por medio de la acción coactiva se realiza una vez que se han declarado vencidos los títulos de crédito al finalizar el año de su emisión y se procurará realizar acciones extrajudiciales de cobro efectivas en 30 días, tiempo tras el cual se procederán a emitir medidas cautelares de acuerdo a la ley

A continuación presentamos un diagrama de flujo del proceso que se propone:

DIAGRAMA DE FLUJO PROCESO DE RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL

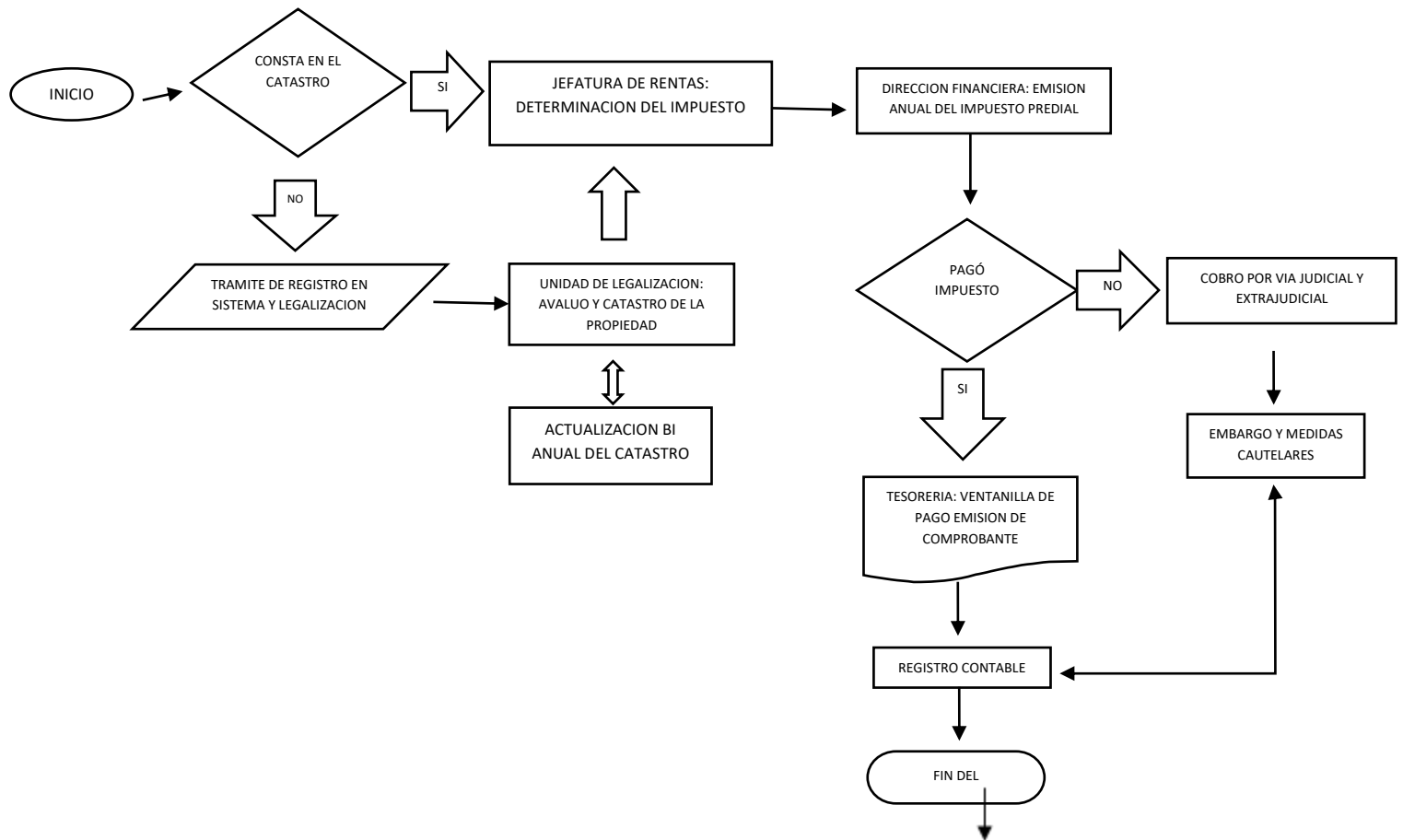


Figura 2: Flujo del proceso de recaudación del impuesto predial

Ciclo 3: VERIFICAR

Corresponderá a la Dirección de Planificación, Dirección Financiera, y la Dirección de Avalúos y Catastros, el monitoreo y verificación permanente del cumplimiento del proceso aquí descrito.

Ciclo 4: ACTUAR

La administración municipal, tiene la tarea y responsabilidad de poner en marcha de manera rápida, la implementación de esta propuesta y procurar el cumplimiento de la misma.

Estrategia 2: *Implementación de un software único que consolide toda la información relacionada con el proceso de recaudación del impuesto predial.*

Objetivo: Integrar de manera total la información del proceso de impuesto predial en todas sus etapas, desde el catastro y avalúo del bien, pasando por la determinación, emisión, registro, cobro, contabilización y tramites coactivos en una sola plataforma informática.

Justificación: Los resultados de esta investigación y de otras similares evidencian que el mantener información referente al impuesto predial, avalúos y censos catastrales, registros contables y financieros en varias plataformas informáticas, genera duplicidad de registros, errores contables y contabilización de valores no razonables.

Alcance: Al implementar esta estrategia y si logra consolidarse, se proporcionara al GADMCE fortaleza en el flujo de la información y agilidad en los trámites referentes al proceso de recaudación del impuesto predial.

Actividades: Para la implementación de esta estrategia se tienen que llevar a cabo las siguientes actividades.

Ciclo 1 PLANIFICAR

Tabla 13

Actividades propuestas estrategia 2

N°	Actividades	Responsable	Tiempo
1	Coordinar acciones para la reunión inicial con los directores y jefes departamentales donde se dará a conocer el alcance de la comisión formada y su propósito	Delegado del Alcalde	8 dias
2	Proceso de decisión acerca de compra o desarrollo de la plataforma informática	Delegado del Alcalde	30 dias
3	Compra de software o desarrollo de la plataforma	Director de Sistemas	45 dias
4	Evaluación constante de la plataforma	Director de Sistemas y Usuarios	Permanente

Fuente: El autor

Cualquier decisión que se tome necesitará control y seguimiento permanente por parte de la administración hasta que se ponga en marcha la nueva plataforma informática, estas actividades las detallamos en el diagrama de flujo líneas abajo.

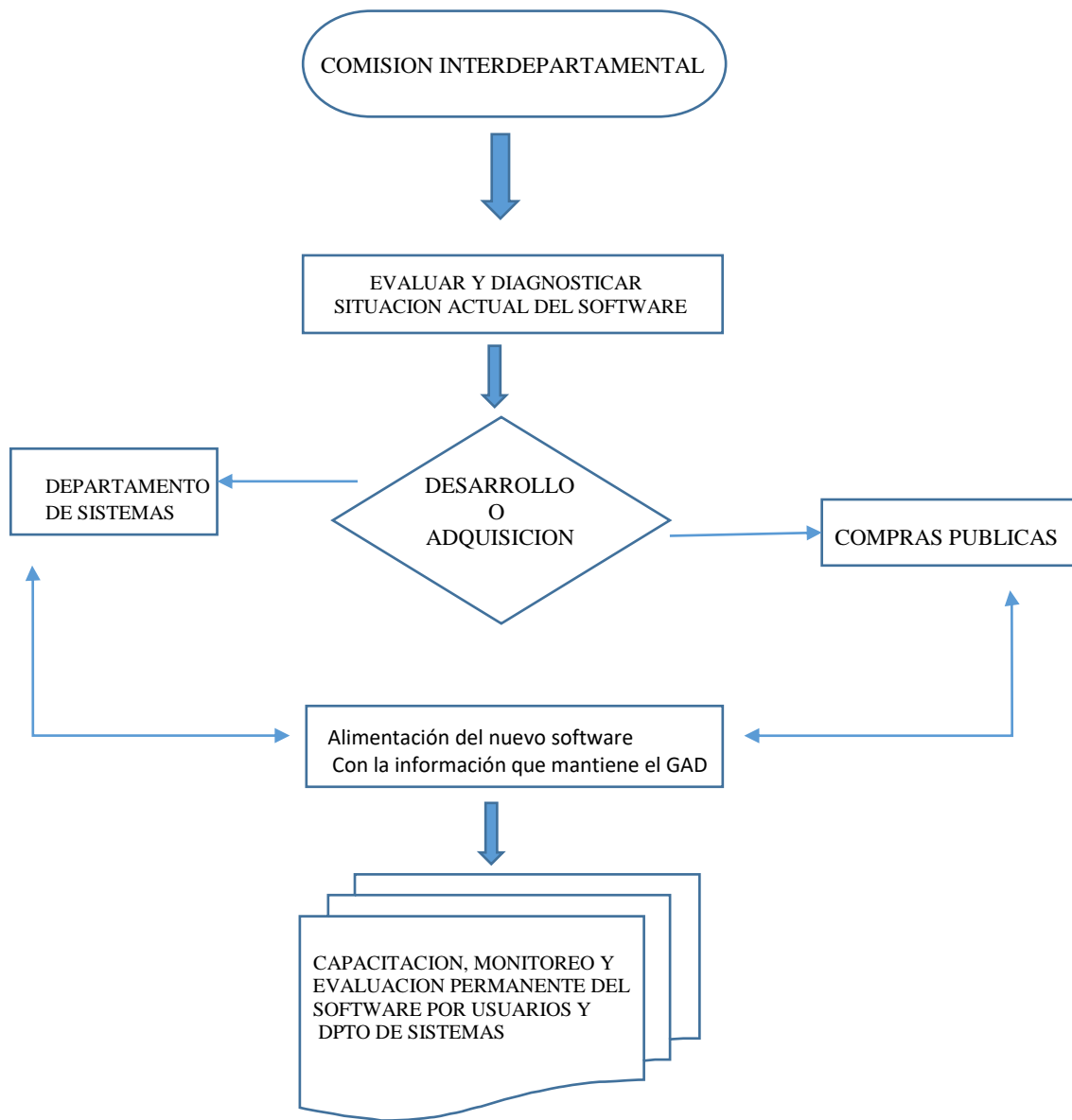


Figura 3: Flujo de actividades para la implementación de estrategia 2

Ciclo 2 HACER

Detallaremos a continuación la información que se emitiría y manejaría en la plataforma informática a implementarse.

Subproceso Ficha catastral

Si el predio no consta en el catastro se realiza la inspección, georeferenciación y el avalúo del mismo, emitiéndose el documento denominado ficha catastral el cual servirá para que la Jefatura de Rentas y Comprobación determine el impuesto.

La responsabilidad de este subproceso es del Departamento de Avalúos y Catastros y tendrá un plazo de 8 días para la emisión de la ficha catastral.

Subproceso Actualización catastral

De acuerdo a lo determinado por el COOTAD el catastro municipal tiene que actualizarse cada bienio para lo cual se obtendrá de la base de datos de la Comisaria de construcción de todos los cambios, adecuaciones y construcciones nuevas que se realizaron cada mes, actualizando permanentemente al avalúo de los predios

La responsabilidad de este subproceso corresponde al departamento de avalúos y catastros y se realizara en dos fases, mensualmente se registraran los nuevos avalúos y bianualmente se cargaran estas modificaciones de avalúos en la plataforma informática, que es la base imponible sobre la cual se determina el impuesto predial

Subproceso Determinación del impuesto

De acuerdo a las tablas de determinación de impuestos y basados en los avalúos de los inmuebles la Jefatura de Rentas y Comprobación determinará el valor que se gravará por concepto de impuesto predial y emitirá esta base de datos a la Dirección Financiera para la emisión de los títulos de crédito.

Este proceso se realizará de manera permanente cuando existan nuevos avalúos de los predios catastrados y será responsabilidad de la Jefatura de Rentas y Comprobación

Subproceso Emisión Título de crédito

La Dirección financiera emitirá los títulos de crédito de manera anual basados en los valores determinados por la jefatura de rentas

Este subproceso es responsabilidad de la Dirección Financiera y se realizará anualmente la última quincena del mes de Diciembre

Subproceso Recaudación

La Tesorería Municipal recibirá los títulos crédito y dispondrá a los cajeros recaudadores y las instituciones del sistema financiero que estuvieren habilitadas para tal efecto, el cobro de los valores que los contribuyentes cancelaren y emitirán el recibo correspondiente.

La responsabilidad de este subproceso corresponde a la Tesorería Municipal y de manera diaria emitirá un parte de recaudación y el registro bancario de los valores cobrados a la Jefatura de Contabilidad para el registro contable de los mismos.

En este subproceso se registran todos los pagos realizados, tanto de títulos de crédito vigentes como los que se recaudaren por medio de la acción coactiva.

Subproceso Contabilización

Una vez recibidos de manera diaria los partes de recaudación y el registro bancario de los valores recaudados la Jefatura de Contabilidad procederá a la contabilización de estos valores cruzando la información correspondiente.

Ciclo 3: VERIFICAR

Los usuarios de la plataforma informática tendrán que ser consultados de manera periódica por los técnicos del departamento de Sistemas acerca del funcionamiento, confiabilidad de valores, tiempos y otros elementos que consideren necesarios dentro de su campo de experticia.

Ciclo 4: ACTUAR

Es responsabilidad de la administración municipal poner en marcha de manera rápida la implementación de la plataforma informática que consolide la información referente al proceso de recaudación del impuesto predial.

Estrategia 3: Definir indicadores de cumplimiento, índices de eficiencia recaudatoria, políticas de cobro y el proceso de aplicación de estas últimas, mediante la gestión de cobranza.

Objetivo: Establecer herramientas útiles para la medición y evaluación del proceso de recaudación del impuesto predial, definir de manera clara políticas de cobro y las herramientas que se utilizarán para realizar la gestión de cobranzas.

Justificación: El tener definidos indicadores e índices de evaluación aportaran a la administración de información técnica y validada de mucha utilidad para la toma de decisiones.

Alcance: La implementación de estos índices y la definición de las políticas de cobranzas y las técnicas de gestión de cobro crearán un entorno favorable para convertir al proceso de recaudación del impuesto predial en un proceso técnico y eficiente.

Actividades: Para la implementación de esta estrategia, recomendamos emprender las siguientes actividades.

Ciclo 1 PLANIFICAR

Tabla 14

Actividades propuestas estrategia 3

N°	Actividades	Responsable	Tiempo
1	El departamento de planificación del GADMCE determinará los índices, indicadores e instrumentos de medición y evaluación	Director de Planificación	45 días
2	Se implementaran los índices, políticas de cobro, indicadores e instrumentos de medición y evaluación, se capacitará a los responsables de las áreas involucradas acerca de la información que manejarán y suministrarán a efectos de las acciones de medición, evaluación control	Director de Planificación	30 días
3	Se realizará la evaluación en la periodicidad que corresponda a cada uno de los indicadores planteados y se tomara	Director de Planificación	Evaluación permanente
4	Toma de decisiones basados en la evaluación	Directores de áreas	Permanente

Fuente: El autor

Ciclo 2: HACER

Para diseñar instrumentos de medición tales como indicadores de gestión e índices de evaluación, es necesario tener claro lo que al respecto nos dice Jano (2010):

El control de gestión, como técnica de gestión empresarial, se presenta para la Administración en general, y para la administración Tributaria, en particular, como un instrumento al alcance de gestores y directores de los departamentos que permite conocer de primera mano, y de una forma precisa, los resultados de sus actuaciones y establecer las oportunas correcciones cuando éstos se desvíen de las metas prefijadas de antemano. (p.1)

El primer paso para implementar indicadores es dar a conocer a los funcionarios que la información obtenida de los índices e indicadores servirá, primordialmente, para estimular acciones de mejora de la gestión y tendrá como destinatarios a los responsables de los departamentos y finalmente la administración municipal, que son los que determinarán las acciones a seguir. La evaluación con estos indicadores se podrá realizar con la periodicidad que esté acorde a las necesidades de la administración municipal, pudiendo ser esta mensual, bimensual, trimestral, semestral o anual.

Como segundo paso, se tendrá que realizar una descripción detallada del funcionamiento del subproceso o actividad que vamos a evaluar.

Luego de esto se definirá, cumpliendo con el proceso establecido y observando las políticas prefijadas, cuales son los resultados para poder contrastar con los resultados obtenidos al aplicar el indicador de gestión.

Detallamos líneas abajo los indicadores y fórmulas de cálculo que sugerimos a la administración municipal, para tener instrumentos que ayuden al mejoramiento continuo.

Tabla 15*Indicadores de gestión y desempeño al impuesto predial*

Indicador	Concepto	Fórmula
% Eficacia recaudación Impuesto predial	Mide la capacidad de cobro del impuesto Predial	$\frac{\text{Total ingreso efectivo impuesto predial}}{\text{Total devengado impuesto predial}} \times 100$
% Ejecutado presupuesto Ingresos por Imp. Predial	Mide eficacia del cobro del impuesto Predial vs los ingresos Presupuestados por este Impuesto	$\frac{\text{Total ingreso efectivo impuesto predial}}{\text{Total ingresos presupuestados por impuestos prediales}} \times 100$
% contribuyentes con Información actualizada en el catastro	Mide eficacia en actualización del catastro municipal	$\frac{\# \text{ contribuyentes con información catastral actualizada}}{\text{Total contribuyentes catastrados}} \times 100$
Cartera vencida Impuesto predial	Monto total por recaudar en impuesto Predial	Total devengado impuesto predial – Total de valores cobrados por impuesto predial
Cartera de riesgo cobrable de Impuesto predial	Valores vencidos que se puede gestionar la cobranza	Total de cartera vencida Imp. Predial – Total de cartera vencida Imp. Predial dada de baja
Cobro de cartera de riesgo, cobrable de Imp. Predial	Evalúa la eficacia en la gestión de cobranza de la cartera de riesgo cobrable	$\frac{\text{Valores recaudados cartera de riesgo cobrable}}{\text{Total de cartera de riesgo cobrable}} \times 100$
Eficacia de cobro de Títulos vencidos por acción coactiva	Mide la eficacia en la recuperación de impuesto predial por la vía coactiva	$\frac{\text{Número de títulos de crédito de impuesto predial con coactiva efectivamente cobrados}}{\text{Total de juicios de coactivas por impuesto predial}} \times 100$

Fuente: *El autor*

Se concluye este capítulo a la espera que con la implementación de estas estrategias y las actividades que cada una de ellas conlleva, se podrá mitigar y dar correctivos a varios de los más urgentes problemas que se evidenciaron dentro del GADMCE en lo referente al proceso de recaudación del impuesto predial.

Es fundamental que la organización tenga claro que estas medidas correctivas y el proceso de recaudación mismo, necesitan ser evaluados periódicamente y propender a la calidad permanente en la ejecución de este proceso. Que los indicadores de gestión tienen que ser monitoreados de manera constante y procurar que el proceso de recaudación del impuesto predial en el GADMCE se implemente satisfactoriamente y que sus directrices se cumplan.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, A. (2004). *Introducción al Análisis financiero 3º ed. San Vicente, Alicante, España: Editorial Club Universitario*
- Ayala, E. (2003). *Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador del pasado a la situación actual*. Procesos: Revista ecuatoriana de historia. 19 (II semestre, 2002 – I Semestre, 2003): 203-221.
- Ayala, S., Zaruma, M., y Barragán, H. (2017). Origen y destino de recursos del presupuesto de los GADs municipales: estudio del cantón Morona Revista Killkana Sociales. Vol1, No. 3, pp. 29-36,. P-ISSN 2528-8008 / e-ISSN 2588-087X. Universidad Católica de Cuenca.
- Batallas, H. (2017). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. Foro Revista de Derecho, (20), 5-22. Recuperado a partir de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>
- Benavides, P. (2015). *El catastro multifinancieros y su impacto en la recaudación de los impuestos prediales de los Gobiernos Municipales de Latacunga y Pujilí por los bienios 2010-2011 y 2012-2013*. Tesis Magister Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. Recuperado el 8 de octubre de 2018 de http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4780/6/T1792-MT-Benavides_EI%20catastro.pdf
- Cañas, M. (2010). *Diagnóstico para un Manual Tributario*. Tesis Maestría Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado 9 de enero de 2019 de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2325/1/T0912-MTCa%C3%B1as-Diagn%C3%B3stico%20para.pdf>
- Código Orgánico Tributario. (2014) Asamblea Nacional, Registro Oficial 405 de 29 diciembre de 2014
- Domingo, H.C. (2011). *Estrategias de recaudación tributaria para mejorar la caja fiscal del Perú*. Tesis. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/estrategias-recaudacion-tributaria-mejorar-caja-fiscal-pero/>
- Gasparín, J. Y Damián B. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. Documento de trabajo; CIPPEC, Programa de Gestión Pública, Área de Estado y Gobierno, Buenos

Aires. Recuperado de <http://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>

Iregui, A. (2005). *El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo*. Revista de economía del Rosario (en línea) (8), 25-58. Recuperado el 6 de octubre de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/5095/509555103002.pdf>

García, J. (2014). *Estrategias empresariales*. México DF. Grupo Editorial Patria, S.A de C.V.

Gitman, J. y Pulido, M. (1978). *Fundamentos de administración financiera* (vol12). Harla. Obtenido de http://www.redbiblioucacue.com/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=34486

Jácome, A. (2013). *Capacidad recaudatoria del impuesto predial en Cuenca*. Tesis de Maestría FLACSO, Quito. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6846/3/TFLACSO-2013AVJJ.pdf>

De Cesare, M. (2016) *Sistemas del impuesto predial*. Recuperado el 6 de octubre de 2018, de <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full.pdf>

Morán, P. (2011). *El proceso coactivo en la administración tributaria seccional*. Tesis de Maestría. Cuenca. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/2690>

MIDUVI. (2011). *Situación Actual Catastral, levantamiento línea base Situación Catastral*. Informe gubernamental Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda (Quito). Recuperado de <https://es.slideshare.net/desarrollourbanoquito/12-09-2011-informe-situacion-actual-catastral>

Montaño, A. (2013). *Administración de la cobranza: programación y control* 1 edición, Editorial Trillas CDMX ISBN: 978968242254

Muñiz, L. Y González, L. (2009) *Control presupuestario: Planificación, elaboración, implantación y seguimiento del presupuesto*. Profit Editorial

Oyervide, F. (2012). *La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal*. Revista Retos, Año 2, Núm. 3, pp. 95-104. Quito: Editorial Abya Yala.

Pérez, C. (2005). *Muestreo estadístico: conceptos y problemas resueltos*. Madrid: Pearson Prentice Hall.

- Rodríguez, E. (2015). *Estrategias de control fiscal para la recaudación tributaria de un órgano municipal*. *Negotium* (en línea), 1-23 Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=782411710002>
- USAID (2007) *Guía para mejorar la recaudación de los ingresos propios municipales. (Ciudad de Guatemala)*. Recuperado de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq187.pdf
- USAID PERÚ (2011). *Manual para la mejora de la recaudación del impuesto predial en las municipalidades 1*, 7-80 (Lima) Neva Studio S.A.C.
- Veliz, H. (2014). *Los impuestos prediales y su incidencia en los ingresos del Municipio de Guayaquil, durante el periodo 2008 – 2012* Tesis Maestría Universidad de Guayaquil, Recuperado de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/6361/1/Tesis%20Henry%20Veliz.pdf>

ANEXOS

Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

Sede Esmeraldas

Escuela de Contabilidad y Auditoría



ENTREVISTA

La siguiente entrevista se realiza con la finalidad de recabar información para elaborar una investigación acerca del proceso de recaudación del impuesto predial del periodo 2016-2017 en el GADMCE.

DATOS INFORMATIVOS:

Entrevistado: Ab. Milton Mina

Cargo del entrevistado: Director del Departamento de Avalúos y Catastros

Fecha:

Tiempo estimado:

PREGUNTAS:

¿Existe un proceso específico en el departamento a su cargo referente a la recaudación del impuesto predial?

¿Considera usted que el personal a su cargo tiene conocimiento total del proceso de recaudación del impuesto predial?

¿Cuándo se realizó la última actualización catastral del cantón?

¿Cuenta el GADMCE con un sistema informático de registro de los avalúos y catastros?

¿Existe coordinación permanente entre el Departamento de Avalúos y Catastros y los otros departamentos involucrados en el proceso de recaudación del impuesto predial (rentas, tesorería, etc) ?

¿Cree usted que se realiza una eficiente recaudación del impuesto predial anual en el GADMCE?

¿Considera usted que los ciudadanos cumplen con las obligaciones de pago del impuesto predial?

¿Qué sugeriría a la Administración Municipal para mejorar el proceso de catastro, avalúo y posterior recaudación del impuesto predial?

FIRMA DEL ENTREVISTADO