

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho

**Programa de Maestría
en Tributación**

**Diagnóstico para un Manual Tributario
Municipal**

MARGARITA CAÑAS MIRANDA

2010

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de Información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Margarita Cañas M.

29 de septiembre del 2010

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho

**Programa de Maestría
en Tributación**

**Diagnóstico para un Manual Tributario
Municipal**

MARGARITA CAÑAS MIRANDA

TUTOR: DR. JOSE SUING N.

Quito - Ecuador

RESUMEN

La Constitución de la República del Ecuador 2008 concibió la estructura organizacional de diferente manera a la que tradicionalmente se mantenía, allí se establecen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), conformados por municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales, con sus atribuciones y deberes debidamente definidos.

En este contexto la política tributaria de los GAD se norma a través de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que guardan relación con los principios constitucionales y buscan la equidad y proporcionalidad de los tributos.

El presente trabajo tiene como objetivo central el conocer, revisar y analizar la aplicación tributaria en los Municipios de Quito y Cuenca, mediante la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras; lo que también conlleva a conocer el ámbito de aplicación; los hechos generadores; los sujetos partícipes; las cuantías de los tributos; plazos y fechas de exigibilidad y, otros que contribuyen a una efectiva recaudación para revertirlos en obras que sirven para el bienestar común.

Los capítulos que se desarrollan buscan brindar el material necesario que sirva como base para la elaboración de un Manual Práctico Tributario que permita, a todos los GAD, contar con un instrumento eficaz y eficiente para una segura recaudación de tributos, ya que su consecución permite generar el desarrollo seccional y contribuir al nacional.

DEDICATORIA

Dedicó este trabajo a mi amado papito Julito que se encuentra en el cielo; mi mamita Quetita; mis hermanos Mario, July y Anita; mis cuñados Pablo e Isabel y mis adoradas sobrinas: Ariana, Francis y Allison; quienes, conjuntamente con la bendición Omnipotente, supieron animarme y apoyarme hasta la culminación de este objetivo: Obtención de mi Título de Magíster.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Andina “Simón Bolívar”, por la oportunidad que me brindó al aceptarme en sus aulas para nutrirme de los conocimientos impartidos por el selecto grupo de docentes que conformaron el staff de esta Maestría y, de manera particular, al Doctor José Suing Nagua, quién con su don de gente, paciencia y capacidad catedrática supo guiarme y dirigirme en la realización de esta tesis, previa a la obtención del Título de Magíster.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

- 1.1 Organización del Territorio
- 1.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados
- 1.3 Los Gobiernos Municipales
 - 1.3.1 La Autonomía
 - 1.3.2 Régimen de Competencias

CAPÍTULO II

SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

- 2.1 Los Impuestos Municipales
- 2.2 Tasas Municipales
 - 2.3 Contribuciones Especiales de Mejoras

CAPÍTULO III

APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS EN LOS MUNICIPIOS DE QUITO Y CUENCA

- 3.1 Diagnóstico del Sistema Tributario de Quito y Cuenca
- 3.2 Análisis comparativo entre los Municipios de Quito y Cuenca
- 3.3 Elementos para la formulación del Manual Práctico Tributario Municipal en Quito y Cuenca

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, durante los dos últimos años, se han dado cambios sustanciales en la administración económica, política y social concebidos por el actual Gobierno con el objetivo de lograr una efectiva, eficiente y eficaz administración del Estado. Estos cambios buscan dinamizar la operatividad del Gobierno Central y de las entidades públicas y contribuyen a un mejor desenvolvimiento de las empresas privadas para así lograr el bienestar de la población ecuatoriana; los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), conformados por los municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales, constituyen parte fundamental en la consecución de este objetivo.

En este contexto la política tributaria debe estar acorde con los principios constitucionales que propenden la equidad y proporcionalidad de los tributos, como principales fuentes de financiamiento, para una adecuada distribución de los mismos. En nuestro país el tratamiento de estos, sean seccionales o generales, se encuentran normados por leyes específicas del sector y por la Ley de Régimen Tributario Interno.

Para el caso de los gobiernos municipales los objetivos de su Administración Tributaria se enrumban a evitar la evasión tributaria aplicando estrategias de atención, orientación, asistencia y facilitación al contribuyente, una visión proactiva que se respalda en la difusión adecuada de las normas tributarias en las cuales se pone énfasis en lo que corresponde a derechos y obligaciones tributarias.

El presente trabajo tiene como objetivo central el conocer, revisar y analizar la aplicación tributaria en los Municipios de Quito y Cuenca con el fin

de encontrar similitudes y diferencias que permitan contar con insumos para la elaboración de un manual de tributos municipales.

Los ingresos tributarios de los Municipios se respaldan en la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras; tienen como base la normativa tributaria vigente y esto conlleva a conocer el ámbito de aplicación; los hechos generadores; los sujetos partícipes; las cuantías de los tributos; plazos y fechas de exigibilidad y, otros que contribuyen a una efectiva recaudación para revertirlos en obras para el bienestar común.

Esta investigación se compone de hechos documentales y estadísticos; con fuentes variadas (bibliográfica, internet, archivos, periódicos), principalmente de los centros geográficos en donde reposa la información y estas son las ciudades de Quito y Cuenca.

Para el logro de los objetivos se utilizó técnicas de recolección de información documental, estadística y observación de campo; la metodología fue la del paradigma cualitativo y cuantitativo ya que facilita un mayor y mejor alcance, con profundidad en la comprensión del fenómeno, este es el denominado ecléctico.

El primer capítulo es una descripción de la Organización Territorial de la República del Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Gobiernos Municipales con énfasis en su funcionalidad, autonomía, facultad tributaria y competencias otorgadas por la Carta Magna del 2008 y por el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

El segundo capítulo recoge una revisión del actual Sistema Tributario Municipal, de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en donde se

analiza los ingresos tributarios municipales desagregados en impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras y su normativa.

El tercer capítulo establece un diagnóstico de la aplicación de los tributos en los Gobiernos Municipales de las ciudades de Quito y Cuenca, con el fin de realizar un análisis comparativo considerando aspectos tales como: su estructura orgánica, básicamente de las Direcciones Financieras; los tributos que perciben; el presupuesto y su ejecución; los porcentajes de cumplimiento y otros; con el propósito de identificar los elementos necesarios para la formulación de un Manual Práctico Tributario Municipal que sea útil para todos los Gobiernos Municipales y sus contribuyentes.

Como último, se presentan las conclusiones y recomendaciones, que se derivan del trabajo realizado y se describe la bibliografía, leyes y fuentes de consulta utilizadas.

CAPÍTULO I

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1.1 Organización del Territorio

La frase “organización territorial” tiene relación con lo que se conoce como “división político administrativa” del territorio de un Estado, es decir, la forma como se estructura el territorio, generalmente por niveles, de mayor y menor extensión, espacios donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos en los que les reconoce la Constitución y la ley.¹

Los estados unitarios se caracterizan por la existencia de una sola Constitución a la que se somete el resto del ordenamiento jurídico por su supremacía y el monopolio legislativo, a nivel nacional, marca la diferencia con los estados federales en los que cada estado integrante tiene su propia Constitución así como las demás funciones estatales como legislativa, ejecutiva y judicial.

Una de las características relevantes de los estados unitarios es su forma de organización del territorio por niveles, generalmente tres: nacional, intermedio y local; en el nivel nacional intervienen autoridades nacionales como Presidente de la República, Congreso y Corte de Justicia, titulares de las Funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, a más de otros organismos reconocidos constitucionalmente como Contralor, Procurador, Defensor del Pueblo, Superintendencias, entre los más comunes; el nivel intermedio está integrado por autoridades elegidas y designadas como Prefecto y Gobernador; y en el nivel local los Alcaldes, junto con delegaciones de organismos

¹ Suñing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 26

nacionales como jefaturas ministeriales o áreas de servicios como educación o salud.²

El Gobierno del Ecuador ha emprendido un proceso de reorganización territorial del Estado, con impulso decidido a la descentralización, democratización de los gobiernos autónomos descentralizados con la finalidad de construir un Estado Plurinacional; resultado de las importantes demandas planteadas por varias provincias y ciudades respecto a la autonomía, las necesidades de la consolidación institucional de los gobiernos autónomos descentralizados y de los planteamientos de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas así como de las reivindicaciones de los sectores rurales.

Estas transformaciones incluyen nueva normativa que regula la organización territorial del Estado, incorporada en la Constitución del 2008 en el Título V, Capítulo Segundo, en el cual se establece la necesidad de expedir la ley que regule la descentralización territorial de los diferentes niveles de gobierno y el sistema de competencias que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los GADs del Presupuesto General del Estado.

La nueva Constitución, crea un nuevo nivel de gobierno, que es la “región autónoma”, la misma que cuando se instituya modificará sustancialmente la estructura de los otros niveles de gobierno territorial (provincia, cantón y parroquia) y la organización de la institucionalidad del país.

La descentralización en los años noventa promovía la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales en procura de reducir las atribuciones del Estado central a través de un modelo voluntario

² Suing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 27

obligatorio y un proceso de negociación uno a uno, calificado como “modelo a la carta”.

La descentralización consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.³

La finalidad de la descentralización consiste en que “a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”⁴

1.2 Gobiernos Autónomos Descentralizados

Dentro de la institucionalidad del Estado, en el nivel subnacional se establecen los gobiernos autónomos descentralizados que son aquellos en los cuales el Estado ha entregado responsabilidades fiscales, políticas, financieras y administrativas, con poder y recursos suficientes para realizar una gestión efectiva en beneficio de su colectividad.

Los GAD participan de las rentas del Estado y complementan su presupuesto con la generación de recursos propios y de autogestión; ejercen facultades legislativas (excepto el gobierno parroquial que tiene facultad

³ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD, Título V, Descentralización y Sistema Nacional de Competencias, Art. 104.

⁴ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD, Título V, Descentralización y Sistema Nacional de Competencias, Art. 105.

reglamentaria) y ejecutiva en el ámbito de sus competencias y jurisdicción territorial.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 en su Art. 238 establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la economía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos;
- d) Los de las parroquias rurales.

En las parroquias rurales, cantones, provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley.

La provincia de Galápagos, de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial.⁵

Respecto a los Recursos económicos, los GAD generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad; los GAD participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al

⁵ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD, Título III, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Art. 28.

Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.⁶

1.3 Los Gobiernos Municipales

Los Gobiernos Municipales a nivel de América Latina son considerados como las entidades fundamentales de la organización político-administrativa de los Estados a la cual les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes.

De acuerdo al Art. 53 del COOTAD *“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integradas por las funciones ejecutivas, legislación, fiscalización y de participación ciudadana previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponde”, y, “la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón”.*

De acuerdo al Art. 253 de la Constitución del 2008 y el Art. 56 del COOTAD, cada cantón tendrá un concejo cantonal, que es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el Alcalde o Alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente,

⁶ Constitución del Ecuador, 2008, Título V, Organización Territorial del Estado, Capítulo Quinto, Recursos Económicos, Art , 270, 271

y por los concejales o concejales elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral.⁷ En la elección de los concejales o concejales se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

El Art. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal determina que el Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

1.3.1.1 La Autonomía

La Autonomía, característica de los gobiernos autónomos descentralizados que les permite expedir su propia normativa subordinada a la Constitución de la República, a los códigos orgánicos, a las leyes, y demás ordenamiento jurídico estatal.⁸

La Autonomía local se entiende como el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos.

⁷ Código de la Democracia. Art. 156 manifiesta: Los Concejos Municipales estarán integrados por concejales de acuerdo con el número siguiente:

1. Los municipios con más de cuatrocientos mil un habitantes, quince concejales;
2. Los municipios con más de trescientos mil un habitantes, trece concejales;
3. Los municipios con más de doscientos mil un habitantes, once concejales;
4. Los municipios con más de cien mil un habitantes, nueve concejales;
5. Los municipios con más de cincuenta mil un habitantes, siete concejales; y,
6. Los municipios con menos de cincuenta mil habitantes, cinco concejales.

⁸ Silva García Francisco, *Gerencia Pública Integra*, Escobar Impresores, Quito – Ecuador, P. 17

Su alcance esta dado en las competencias específicas de las colectividades locales que están determinadas por la Constitución o por la ley.

Las colectividades locales deben disponer de una competencia general residual que les permita tomar su propia iniciativa en todo asunto que no esté expresamente excluido de la competencia de las colectividades locales.⁹

El ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los GAD la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional para asumir sus roles.

La autonomía política, administrativa y financiera de los GAD y regímenes especiales prevista en el Art. 5 del COOTAD: *“comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado, y no permitirá la secesión del territorio nacional.*

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado y circunscripción especial para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos

⁹ Gianotti Germán, *Tributos Municipales, Efectos Distorsivos sobre las Actividades Empresariales*, La Ley S.A., Buenos Aires p. 13

hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la Ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales”.

El ejercicio de la Facultad Normativa que se reconoce a los concejos metropolitanos y municipales, comprende “*la capacidad para dictar normas de carácter general aplicables dentro de su circunscripción territorial.*

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.¹⁰

De esta manera se define esta característica de los GAD que les corresponde aplicarla, sin diferencias ni prerrogativas de ninguna clase entre los diferentes gobiernos.

1.3.2 Régimen de Competencias

¹⁰ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD, Capítulo I, Principios Generales, Art. 7

De lo revisado y analizado sobre las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales establecidos en la Constitución del 2008 y el COOTAD se puede visualizar que en el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización existen cambios e inclusión de términos que los hacen mas explícitos y determinantes, tal es el caso de lo que señala en el literal a) en donde se incluye que la planificación se la debe realizar junto con otras instituciones del sector público y otros actores de la sociedad considerando un marco de plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.

También en el literal e) se incluye la exoneración y se adiciona las tarifas de tasas y contribuciones especiales de mejoras, y se obvia lo referente a que en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Por lo señalado el COOTAD amplía el ámbito de acción de modo que el aporte para el cabal desenvolvimiento de las competencias que se atribuyen a estos gobiernos sea el adecuado y permita un eficaz y efectivo desarrollo de las mismas ya que esto redundará en beneficio de la población nacional.

CAPÍTULO II

SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

De acuerdo con la Constitución¹¹, el Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

El sistema tributario municipal está integrado por impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

El Art. 301 de la Constitución del Ecuador, establece que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Son ingresos tributarios para la municipalidad los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son del

¹¹ Constitución del Ecuador, 2008, Título VI, Régimen de Desarrollo, Capítulo Cuarto, Sección Quinta, Régimen Tributario, Art. 300

dominio municipal, consagrados en esta Ley, y de los que se benefician como coparticipe de impuestos Municipales.¹²

Se establece que las municipalidades reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos (Art. 304 LORM), lo que deja sentado que la creación de tributos así como su aplicación se sujetarán a las normas que se establecen en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Todos los tributos municipales se regirán por las normas pertinentes de la Constitución y de los Tratados Internacionales, el Código Orgánico Tributario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, leyes ordinarias específicas y ordenanzas.

2.1 Los Impuestos Municipales

Impuesto es la especie del género tributo que consiste en una prestación coactiva que un ente público tiene derecho a exigir de las personas que por ley están llamadas a cubrir cuando se realizan determinados presupuestos (hecho generador) reveladores de capacidad económica para contribuir al sostenimiento de los gastos.¹³

Los impuestos municipales pueden establecerse con carácter general y particular, son generales los que se han creado para todos los municipios de la República o pueden ser aplicados por todos ellos; son particulares, los que se

¹² Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 248

¹³ Suing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 126

han creado sólo en beneficio de uno o más municipios, o los que se ha facultado crear en algunos de ellos.¹⁴

Los impuestos patrimoniales de acuerdo al Régimen Tributario Seccional son: impuesto sobre la propiedad urbana y rural, el impuesto sobre los vehículos, el impuesto patentes, el impuesto del 1.5 por Mil sobre los activos totales¹⁵ y los impuestos que gravan al comercio que son: impuesto a los espectáculos públicos, al juego, impuesto de alcabalas y el impuesto a la utilidad en la compraventa de bienes inmuebles.

Los tributos, según el profesor brasileño Gerardo Ataliba en su obra “Hipótesis de incidencia tributaria”, se clasifican en:

- Vinculados, y
- No vinculados

Tributos vinculados son aquellos cuya obligación depende de que ocurra un hecho generador que es siempre el desempeño de una actuación estatal requerido al obligado. Conforme a esta clasificación serían tributos vinculados la tasa y la contribución especial de mejoras; en los tributos no vinculados el hecho generador está totalmente desvinculado de cualquier tipo de actuación estatal, por lo tanto, el impuesto es un tributo no vinculado.

De los GAD, los Gobiernos Autónomos Municipales son los que tienen el mayor número de impuestos de beneficio directo, cuya gestión contempla el ejercicio de todas las facultades tributarias (reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora y recaudadora) que son de su responsabilidad. A

¹⁴ Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 302

¹⁵ La sala especializada de los Fiscal de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador ha manifestado que este impuesto es de carácter patrimonial, mediante sentencias nums. 4-95 Registro Oficial 23 de 23 de febrero de 2000, 87-97 Registro Oficial 138 de 10 de agosto de 2000 y 21-2004 Registro Oficial 390 de 6 de noviembre de 2006.

continuación, se detalla los impuestos establecidos por ley a favor de los Municipios, quienes constituyen el **Sujeto Activo**.

Impuesto sobre la propiedad urbana: es un tributo municipal no vinculado, establecido en la LORM, que grava de forma anual el dominio o usufructo de propiedades inmuebles urbanas dentro de una circunscripción cantonal. Es un impuesto directo que grava una expresión de riqueza y patrimonio que es la propiedad de inmuebles, considerándola como una manifestación inmediata de capacidad contributiva.¹⁶

El **sujeto pasivo** constituyen los propietarios de bienes inmuebles situados en el área urbana¹⁷ del respectivo cantón y los usufructuarios formales de dichos predios.

El **hecho generador** lo constituye la condición de propietario o usufructuario de una propiedad ubicada en el área de un cantón, al primero del año que se grava. El hecho generador implica la emisión de los correspondientes títulos de crédito pero la obligación tributaria puede ser satisfecha entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año respectivo.

La **Base Imponible** de los predios urbanos es el valor de la propiedad¹⁸, sin ajustes ni deducciones, al cual se debe aplicar la tarifa que el Concejo apruebe, dentro del margen que contempla la Ley.

¹⁶ Iturralde, F. *“Manual de Tributación Municipal”*, Trama, Quito, 1998.

¹⁷ El área o espacio urbano estaría constituido por cualquier núcleo de población, independientemente de su tamaño, en el caso de los mayores este espacio urbano suele sobrepasar los propios límites de la ciudad conformando área compuestas de varios núcleos de población periféricos agrupados en torno al central. En algunos casos, estas áreas urbanas llegan a comunicar distintas áreas metropolitanas independientes, que terminan integrándose en verdaderas megalópolis en el caso de grandes ciudades, o simplemente en regiones urbanas de cientos de kilómetros cuadrados de superficie. http://es.wikipedia.org/wiki/Espacio_urbano

¹⁸ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD, Art. 522. *“El Valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del suelo y, de haberlas, el de las*

El concejo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros servicios, así como los factores para la valoración de las edificaciones.

Dentro de las regulaciones del impuesto predial urbano de la LORM se encuentra también un impuesto anual adicional al impuesto predial; así los propietarios de solares no edificados y construcciones obsoletas ubicados en las zonas urbanas, de promoción inmediata, descritas en el Art. 215 LORM, pagarán un impuesto anual adicional de acuerdo con las siguientes alícuotas: el 1 por mil adicional que se cobrará sobre el avalúo imponible de los solares no edificados y, el 2 por mil adicional que se cobrará sobre el avalúo imponible de las propiedades consideradas obsoletas, de acuerdo con lo establecido en la LORM.

La **tarifa** debe ser determinada por el Concejo Municipal, mediante ordenanza, de una banda que va desde el 0,25 al 5 por mil del valor de la propiedad urbana que conste en los respectivos catastros.

Están **exentas** del pago del impuesto predial urbano y de los impuestos adicionales del 1 por mil y 2 por mil (salvo del llamado “recargo por solar no edificado”), las propiedades que no tengan un valor equivalente a veinticinco remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general; los predios de propiedad del Estado y demás entidades del sector

construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Este valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios y no tributarios”, que es el mismo concepto que ya tiene la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

público; los templos de todo culto religioso, los conventos y las casas parroquiales, las propiedades urbanas de las misiones religiosas, establecidas o que se establecieron en la Región Amazónica Ecuatoriana, siempre que estén situadas en el asiento misional; los predios que pertenecen a las instituciones de beneficencia o asistencia social o de educación, de carácter particular, siempre que sean personas jurídicas y los edificios y sus rentas estén destinados exclusivamente a estas funciones.

De no existir destino total, la exención será proporcional a la parte afectada a dicha finalidad; las propiedades que pertenecen a naciones extranjeras o a organismos internacionales de función pública, siempre que estén destinados a dichas funciones, los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el concejo municipal y que tengan juicios de expropiación, desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutoriada, inscrita en el registro de la propiedad y catastrada. Si se trata de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado. (Art. 326 LORM).

La ley contempla **deducciones** a favor de propietarios que hayan adquirido la vivienda con crédito hipotecario o hayan realizado mejoras, también, bajo el mismo mecanismo crediticio.

Impuesto a los predios rurales.- es un impuesto patrimonial directo que grava la titularidad de la propiedad rural.

Son **sujetos pasivos** de éste impuesto, las propiedades situadas fuera de los límites del área urbana cantonal. En este ámbito son considerados elementos constitutivos de la propiedad los siguientes: tierras, edificios,

maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, bosques naturales o artificiales, plantaciones de cacao, café, caña, árboles frutales y otros análogos.

El **hecho generador** constituye la condición de propietario o usufructuario de una propiedad ubicada en el área rural, la obligación tributaria puede ser satisfecha entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año respectivo.

Al valor de la propiedad rural se aplica una **tarifa** que oscila entre un mínimo de cero punto veinticinco por mil (0,25 0/00) y un máximo del tres por mil (3 0/00), que es fijado mediante ordenanza por cada concejo municipal.

La ley contempla casos de deducciones y exoneraciones atendiendo algunas circunstancias.

Impuesto a los Vehículos.- grava la propiedad de los vehículos.

Constituye el **sujeto pasivo** todo propietario de un vehículo, sea persona natural o jurídica, que debe satisfacer el impuesto.

La **base imponible** es el avalúo de los vehículos que consten registrados en el Servicio de Rentas Internas, en las Direcciones de Tránsito o la Comisión de Tránsito del Guayas.

Para la determinación de la **tarifa** se aplica la siguiente tabla:

BASE IMPONIBLE		TARIFA
Desde US\$	Hasta US\$	US \$
0	1.000	0
1.001	4.000	5
4.001	8.000	10

8.001	12.000	15
12.001	16.000	20
16.001	20.000	25
20.001	30.000	30
30.001	40.000	50
40.001	En adelante	70

Impuesto patentes municipales.- se trata de un tributo no vinculado, de carácter indirecto, ya que grava el ejercicio habitual de cualquier tipo de actividad económica independientemente de su titular que debe pagarse en el respectivo municipio.

La patente es el permiso municipal obligatorio para el ejercicio habitual de una actividad económica dentro de los límites de un cantón, para cuya obtención las personas que normalmente ejerzan actividades económicas deberán inscribirse en el Registro respectivo existente en la Jefatura de Rentas de cada cantón.¹⁹

El **sujeto activo** es el municipio donde se realiza la actividad económica habitual, y el **sujeto pasivo** son todas las personas naturales o jurídicas que realicen actividades económicas habituales dentro de uno o varios cantones, debiendo cancelar los impuestos en cada uno de esos cantones.

Así para ejercer una actividad económica de carácter comercial o industrial se debe obtener una patente, previa inscripción en el registro municipal correspondiente. La obtención de la patente se hará dentro de los treinta días siguientes al final del mes en que se inician las actividades, o de los

¹⁹ Iturralde, F., *Manual de Tributación Municipal*, Trama, Quito, 1998, P. 146

treinta días siguientes al día final del mes en que termina el año (hasta el 30 de enero de cada año).

La **base imponible** grava sobre el capital con el que opera el sujeto pasivo. Se obtiene de restar el activo menos el pasivo que da igual al patrimonio, que es el capital neto.

La Ley ha fijado una banda impositiva para este tributo, que va desde la **tarifa** mínima de diez dólares a la máxima de cinco mil dólares, por lo que los concejos municipales pueden establecer por ordenanza, en función del capital con el que operen los sujetos pasivos del impuesto.²⁰

La Ley concede **Rebajas** cuando un negocio demuestra haber sufrido pérdidas conforme a declaración aceptada en el Servicio de Rentas Internas del Ecuador, o por fiscalización efectuada por esa entidad o por el municipio, el impuesto de patente se reduce en un cincuenta por ciento. La reducción es hasta de la tercera parte, si se demostrare un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores.

La única **exoneración** existente en este impuesto es a favor de los artesanos calificados como tales por la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

Impuesto del 1.5 por mil a los activos totales.- Es un tributo que deben pagar todas las personas naturales obligadas a llevar contabilidad, así como las sociedades mercantiles.

²⁰ La Ley Orgánica de Régimen Municipal actualmente vigente tiene como monto máximo el de USD 5000, mientras que de aprobarse el COOTAD, el monto máximo se dispararía a USD 25000.

Es el único impuesto de beneficio municipal que no se encuentra en la LORM, pues fue creado por la Ley 006 de Control Tributario y Financiero, publicada en el Registro Oficial No. 97 de 29 de diciembre de 1988, con algunas modificaciones introducidas en fechas posteriores y que se incluye en las disposiciones del COOTAD.

Corresponde al activo total del año calendario anterior y el período financiero corre del 1 de enero al 31 de diciembre; se debe pagar hasta treinta días después de la fecha límite establecida para la declaración del impuesto a la renta.

La Ley determina que los **sujetos activos** de este impuesto son todas las municipalidades del país donde la empresa o negocio tenga su domicilio o realice actividades económicas y son **sujetos pasivos** las personas naturales obligadas a llevar contabilidad, así como las personas jurídicas, sociedades de hecho nacionales o extranjeras domiciliadas en la respectiva jurisdicción municipal que ejerzan habitualmente actividades económicas

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto tengan su actividad en una jurisdicción distinta al municipio en el que tienen su domicilio social, el tributo se pagará al municipio del lugar donde está ubicada la fábrica o planta de producción. Los sujetos pasivos que realicen actividades en más de un cantón, presentarán la declaración del impuesto en el cantón en donde tengan su domicilio principal, con indicación pormenorizada del porcentaje de los ingresos obtenidos en cada uno de los cantones, y en base a dichos porcentajes determinarán el valor del impuesto que corresponde a cada municipio.

El **hecho generador** constituye el ejercicio habitual de actividades económicas dentro de la circunscripción de un determinado cantón.

El cálculo de la **base Imponible** de este impuesto, será sobre el total de activos de determinada actividad o empresa, en términos generales se puede decir que se considera activo al haber total de una persona natural o jurídica. La base imponible resulta de restar del total de activos los pasivos corrientes (menores a un año) y si fuera procedente los pasivos contingentes (aquellos que pueden ser una eventualidad que ocurran o no).

La **cuantía** resulta de aplicar la tarifa única del 1.5 por mil por la base imponible.

Entre las **exoneraciones** podemos citar las siguientes:

- El Estado, entidades de derecho público y entidades de derecho privado con finalidad social o pública siempre que sus bienes e ingresos se destinen a esos fines.
- Instituciones o asociaciones privadas de beneficencia o educación, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, siempre que sus bienes e ingresos se destinen a esos objetivos.
- Empresas multinacionales o de economía mixta, en la parte de los aportes que correspondan al sector público de los respectivos estados.
- Personas naturales amparadas en la Ley de Fomento Artesanal, siempre que cuenten con el respectivo Acuerdo Interministerial.
- Personas naturales y jurídicas exclusivamente respecto a los activos totales relacionados con la actividad agropecuaria.

- Las cooperativas de ahorro y crédito

La Ley aclara que no se reconocen las exoneraciones previstas en leyes especiales.

Impuesto a los espectáculos públicos: es un tributo no vinculado, que grava a las entradas o boletos para el acceso a los espectáculos públicos, en el que el contribuyente de hecho es el espectador, y el contribuyente de derecho es el organizador o responsable del evento.

El espectáculo público es toda función o exhibición cinematográfica, teatral, taurina, hípica, deportiva, circense y demás espectáculos similares, por los cuales se pague un precio de admisión.

El **hecho generador** es la presentación de un espectáculo público dentro de determinado cantón, para cuyo acceso los espectadores deban pagar un derecho de admisión.

Sujeto activo es el municipio dentro de cuya circunscripción se realicen los espectáculos públicos, y ante su administración deberá solicitarse la autorización para realizar el espectáculo, pedirse la aprobación y sellaje de boletos, declarar y pagar los valores que se generen en este tributo, y constituyen **sujetos pasivos** quien asume la carga tributaria, el espectador, ya que paga impuesto conjuntamente con el costo del boleto de admisión, pero para efectos legales el código tributario establece como sujeto pasivo responsable del tributo a los empresarios, propietarios, arrendatarios, y más promotores y organizadores de espectáculos públicos, bajo la figura de agentes de retención del impuesto.

La **base imponible** de este impuesto es calculado sobre el precio de cada localidad, es decir el valor que paga el espectador al adquirir el boleto, pero la base imponible no incluye el monto del propio impuesto, de manera que el valor de cada entrada se le aplica un coeficiente del cual resulta el valor a pagarse.

La Administración, antes de realizarse el espectáculo, conoce exactamente el valor de toda la taquilla, y consiguientemente de los impuestos que se generarían, y después de realizado el espectáculo se llega a la cifra final verificando los boletos vendidos y los boletos remanentes devueltos.

Se tributará como **tarifa** el diez por ciento sobre el precio de las entradas vendidas de los espectáculos públicos legalmente permitidos.

Se tributará el cinco por ciento sobre el precio de admisión por cada entrada o boleto vendido del espectáculo público deportivo de categoría profesional.

*Existe **exoneración total** en este impuesto, en las entradas a los espectáculos públicos artísticos en donde se presenten única y exclusivamente artistas ecuatorianos.*

Impuesto al Juego.- es un tributo no vinculado, que grava las actividades legales de juego, con o sin apuestas que operen de forma permanente u ocasional en un cantón determinado.

El **sujeto activo** es el municipio en cuya jurisdicción se llevan a cabo las actividades de juego y los **sujetos pasivos** son los casinos y demás establecimientos semejantes que puedan funcionar legalmente en el país.

La Ley no ha definido el alcance de lo que se entendería por “demás establecimientos semejantes”, cuestión que puede traer muchas dudas a la hora de aplicar el impuesto.

Este es un impuesto que tiene significación económica en ciudades medianas y grandes en las que se encuentran establecimientos de esta naturaleza, no así en el resto de ciudades, donde a lo mucho, llegan máquinas tragamonedas con ocasión de la fecha aniversario de la ciudad.

El **hecho generador** constituye la operación pública de juegos, de forma permanente o temporal dentro de un cantón determinado.

La ley no establece la tarifa, por lo que es el concejo municipal que, mediante ordenanza regula su aplicación.

Impuesto de Alcabala.- Impuesto que grava la transferencia de inmuebles urbanos y rústicos y buques a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reservas de dominio.

El **sujeto activo** de éste impuesto, de manera general, es el municipio donde estuviera ubicado el inmueble; tratándose de buques, se considerará el puerto en que se hallen situados, o donde hubieren obtenido la respectiva patente de navegación.

En los inmuebles ubicados en jurisdicción de dos o más municipios, el cobro es proporcional al valor del avalúo de la propiedad que corresponda a la parte del inmueble que esté situado en la respectiva jurisdicción municipal.

De acuerdo a la LORM, son **sujetos pasivos**, los contratantes que reciban beneficio en el respectivo contrato, así como los favorecidos en los actos que se realicen en su exclusivo beneficio (donatarios).

Cuando se haya otorgado o sea parte del contrato una entidad que se encuentre exonerada del tributo, la obligación tributaria se causará únicamente en proporción al beneficio que corresponda a la parte o partes que no gozan de esa exención; la Ley prohíbe expresamente a las instituciones que se encuentra exoneradas del pago del impuesto de alcabala trasladar dicho beneficio a quien no la posee.

Constituyen **hecho generador** del impuesto de alcabala, los siguientes actos y contratos:

- El traspaso del dominio a título oneroso, de bienes raíces, buques
- La constitución o traspaso, usufructo, uso y habitación, relativos a dichos bienes;
- Las donaciones que se hicieren a favor de quienes no fueren legitimarios; y,
- Las transferencias gratuitas y onerosas que haga el fiduciario en favor de los beneficiarios en cumplimiento de las finalidades del contrato de fideicomiso mercantil.
- De la misma manera, las adjudicaciones que se hicieren como consecuencia de particiones entre coherederos o legatarios, socios y, en general, entre copropietarios, se considerarán sujetas a este impuesto en la parte en que las adjudicaciones excedan de la cuota a la que cada condómino o socio tiene derecho.²¹

²¹ Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 344 y 345

La **base imponible** del impuesto de Alcabala es el valor contractual, si este valor fuere inferior al avalúo de la propiedad que conste en el catastro municipal, regirá este último. Con este mecanismo de cálculo del tributo se intenta disminuir la posibilidad a la evasión²² y a la elusión²³ tributaria cuando los contratantes hacen constar en los contratos valores menores a los reales implicados en el negocio o acto que se trate, ocultando la verdadera situación económica atinente al hecho generador.

Si se trata de constitución de derechos reales, la base será el valor de dichos derechos a la fecha en que se efectúe el acto o contrato respectivo.

1. En el traspaso de dominio, excepto el de la nuda propiedad, servirá de base el precio fijado en el contrato o acto que motive el tributo, siempre que se cumpla alguna de estas condiciones:
 - El precio no sea inferior al que conste en los catastros oficiales;
 - No exista avalúo oficial o la venta es de una parte del inmueble cuyo avalúo no pueda realizarse de inmediato.
2. Si la venta se hubiere pactado con la condición de que la transmisión del dominio (inscripción de la escritura) se efectuará cuando se termine de pagar, el valor del avalúo de la propiedad será el que exista a la fecha de la celebración de los contratos de promesa de

²²“Evasión fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producida dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logra tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales” Villegas, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ed. Astrea, 8º Ed. Buenos Aires, p. 538

²³“El término elusión se refiere a la elección de formas o estructuras jurídicas anómalas para esquivar o minimizar la respectiva carga tributaria”. Villegas, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ed. Astrea, 8º Ed. Buenos Aires, p. 543

- venta. Si no hay o no es posible establecerlo, se tomará el precio de adjudicación de la promesa de venta;
3. Si se vendieren derechos y acciones sobre inmuebles, el impuesto será sobre el valor de la parte transferida, si se hubiere determinado. En caso contrario, la base imponible será la parte proporcional del inmueble que pertenezca al vendedor.
 4. Cuando la venta de derechos y acciones versare sobre derechos en una sucesión, el avalúo practicado para cobro del impuesto a la renta servirá de base. El impuesto recaerá sobre la parte proporcional de los inmuebles, que hubieren de corresponder al vendedor (heredero).
 5. En el traspaso por remate público se tomará como base el precio de la adjudicación;
 6. En las permutas, cada uno de los contratantes pagará el impuesto sobre el valor de la propiedad que transmita;
 7. El valor imponible en el traspaso de los derechos de usufructo, vitalicio o por tiempo cierto, se fijará según las normas de la Ley de Régimen Tributario Interno;
 8. La base imponible en la constitución y traspaso de la nuda propiedad será la diferencia entre el valor del inmueble y el del correspondiente usufructo;
 9. La base imponible en la constitución y traspaso de los derechos de uso y habitación será el precio que se fijare en el contrato, el cual no podrá ser inferior del que resultare de aplicarse las tarifas

establecidas en la Ley de Régimen Tributario Interno, sobre el veinticinco por ciento del valor del avalúo de la propiedad, en los que se hubieran constituido esos derechos, o de la parte proporcional de esos impuestos, según el caso; y,

10. El valor imponible en los demás actos y contratos que estuvieren sujetos al pago de este impuesto, será el precio que se hubiere fijado en los respectivos contratos, siempre que no se pudieren aplicar, por analogía, las normas que se establecen en los numerales anteriores y no fuere menor del precio fijado en los respectivos catastros.

La **Tarifa** es única del uno por ciento al valor de la base imponible.

El Art. 351 LORM establece las **exenciones** del impuesto de alcabalas, que deben considerarse para la recaudación de éste tributo.

Las **Rebajas** existentes en el impuesto de alcabalas, son:

En los casos de traspaso de dominio o de otros derechos reales que se refiera a un mismo inmueble y a todas o a una de las partes que intervinieron en el contrato, que se repitiese dentro de los 3 años contados desde la fecha en que se efectuó el acto o contrato anteriormente sujeto al pago del gravamen, de la siguiente manera:

40%, si la nueva transferencia ocurriera dentro del primer año.

30%, si se verificare dentro del segundo año.

20%, si ocurriere dentro del tercer año.

En los casos de permuta se causará únicamente el 65% del impuesto total, a cargo de uno de los contratantes.

A este impuesto se agrega un adicional del 0.001 por ciento a favor de los Gobiernos Provinciales, único impuesto de beneficio directo de ese nivel de gobierno.

Impuesto a las utilidades en la compraventa de predios urbanos y plusvalía de los mismos.- Es un tributo no vinculado, que grava el beneficio económico que obtienen los vendedores de bienes inmuebles urbanos al enajenarlos. Hay que señalar que existen dos impuestos, el de las **utilidades** derivado de la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, lo cual puede generarse como consecuencia de condiciones de mercado, de las mejoras incorporadas al predio (como cuando se incorporan construcciones al predio) o de cuestiones de oportunidad; y el impuesto de **plusvalía**, es decir el incremento del valor de la propiedad, derivado o como consecuencia de obras de infraestructura.²⁴

El **sujeto activo** es el Municipio del cantón en el que se encuentran los bienes inmuebles urbanos que son objeto de enajenación por parte del propietario, y el **sujeto pasivo son los dueños de los predios urbanos que los vendieren obteniendo la utilidad imponible o real.**

Se consideran también sujetos pasivos a los adquirientes o compradores del inmueble, hasta el valor principal del impuesto que no se haya satisfecho al momento de efectuarse la venta.

Para este caso concreto, el artículo 370 de la LORM, ha previsto que si el comprador cancela la obligación que corresponde al vendedor, tiene derecho a exigir al municipio respectivo que inicie la acción coactiva para la

²⁴ Suíng Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 135

recuperación del impuesto por el satisfecho y le sea reintegrado al valor correspondiente. Este derecho no opera si quién pagó hubiera aceptado contractualmente esa obligación

Cuando se trate de herencias, legados o donaciones, el impuesto gravará solidariamente a las partes o todos los herederos o sucesores en derecho.

El **hecho generador** es la obtención de un beneficio económico real proveniente de la diferencia entre el precio en que se compró un inmueble urbano y el precio en que se lo vende.

La **base imponible** está constituida por las utilidades reales que perciba el vendedor como producto de la venta del inmueble.

Se obtiene la base imponible aplicando el siguiente procedimiento:

- a. Se determina el precio de venta del inmueble, que en ningún caso puede ser inferior al avalúo comercial del predio correspondiente al año en que se efectúa la transferencia.
- b. Del precio de venta se resta el precio en el que se adquirió el inmueble, tomándolo de la respectiva escritura. A éste valor se le denomina diferencia bruta.

A la cifra que resulte de la operación anterior, deben deducirse los valores pagados por concepto de contribuciones especiales o de mejora si las hubiere.

A la diferencia bruta se le restan además los valores correspondientes a las mejoras efectuadas en el predio en el período en que fue propiedad del vendedor.

Las mejoras que exclusivamente cabe deducir son las construcciones que se hayan levantado en el predio, teniendo como referente el avalúo que conste registrado en el catastro. Al valor que resulte de esta operación se le denomina diferencia neta.

A la diferencia neta se le aplica una **rebaja** del 5% de su monto por cada año transcurrido a partir del segundo contado desde el año de adquisición del inmueble y es por ello que si el vendedor hubiera sido propietario de predio que vende por más de 20 años no se genera obligación tributaria alguna por concepto de impuesto de utilidades.

Al valor que resulte de esta operación se le denomina base para la rebaja por desvalorización de la moneda.

De acuerdo en lo establecido en el Art. 372 de la LORM, el impuesto debe pagarse, antes del otorgamiento de la escritura de compra venta del inmueble respectivo, y los notarios no podrán otorgar la correspondiente escritura sin la presentación de los títulos de crédito debidamente cancelados en la tesorería municipal.

Este impuesto se grava con la **tarifa** del diez por ciento a las utilidades que provengan de la venta de bienes inmuebles urbanos.

Cuando se trate de la primera compraventa de un inmueble urbano, después de la vigencia de las reformas a la Ley de Régimen Municipal del año

2004, la tarifa será del cero punto cinco por ciento (0,5%), a fin de no atentar contra la capacidad contributiva del vendedor porque las reformas eliminan la rebaja general del 40% y dispone que se tome en cuenta el valor real de la propiedad.

2.2 Las Tasas Municipales

Tasa es la especie de tributo que el Estado o sus instituciones exigen como consecuencia de la prestación de un servicio, por ello se habla de contraprestación por la prestación de un servicio. Esto lo diferencia del impuesto que se exige sin contraprestación, derivado de la potestad tributaria del Estado.²⁵

Según el Art. 378 de la LORM, los Municipios tiene la posibilidad de aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que allí se establecen, y aclara que podrán aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales, siempre que el monto de ellas guarde relación con su costo de producción.

Es un tipo de tributo que grava al contribuyente por la realización de una actividad o la prestación de un servicio con relación a ese contribuyente.

Por tanto, la tasa es un tributo vinculado que es retributivo de servicios públicos que prestan las administraciones municipales y que su cuantía debe guardar relación con el costo de cada servicio.

El **sujeto activo** de las tasas es la administración tributaria seccional y el **sujeto pasivo** será siempre quien se beneficie de ese servicio que presta el ente seccional.

²⁵ Suing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 127

La LORM no contempla exoneraciones para el pago de esta clase de tributos, razón por la que el Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen los municipios y sus empresas, para lo cual harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos.

Los Gobiernos Municipales, tiene expreso reconocimiento constitucional como competencia exclusiva la de “*crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras*”, pueden aplicar tasas retributivas de servicios públicos, con mucha amplitud, incluso mas allá de las que determina en forma expresa la ley, que reconoce la posibilidad de cobrar tasas por los siguientes servicios (Art. 308 LORM)

- Aferición de pesas y medidas (calibración de balanzas en los centros de expendio de productos, al por mayor y menor);
- Rastro (faenamamiento de ganado, mayor o menor, en camales municipales, incluido el servicio de control veterinario);
- Agua potable (las tarifas por este servicio, cuando es prestado por entidades descentralizadas creadas de manera expresa para tal fin, se discute si su naturaleza sigue siendo tributaria o se trata de un precio público, como cuando existe de por medio una empresa pública municipal);
- Matrículas y pensiones escolares (algunas administraciones municipales conservan, de manera residual, la competencia en educación y prestan estos servicios a través de establecimientos de propiedad municipal);

- Recolección de basura y aseo público (al igual que el servicio de agua potable, cuando se presta a través de entes descentralizados, se discute la naturaleza tributaria de las tarifas);
- Control de alimentos (esta es una materia compleja, no muy bien definida, que se sobrepone con las atribuciones del Ministerio de Salud en materia de control sanitario);
- Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales (derivado de políticas de control urbano en zonas destinadas de manera específica como zonas industriales o comerciales);
- Servicios administrativos (cumplen una amplia gama de actuaciones de la administración, como el otorgamiento de certificados, líneas de fábrica, sectorización, etc.);
- Alcantarillado y canalización (se recauda de manera conjunta con la tasa por el servicio de agua potable); y,
- Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados (se incluyen mercados, ferias libres, control de contaminación ambiental, entre otros)²⁶.

2.3 Contribuciones Especiales de Mejoras.-

Es la especie de tributo que tiene por objeto recuperar el costo de una obra pública, que corresponde satisfacer a los beneficiarios directos de la misma; supone la inversión de recursos en la ejecución de obra pública o en el establecimiento o ampliación de servicios. Supone también la posibilidad de

²⁶ Suing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 140

identificación de los beneficiarios para distribuir entre ellos el costo de la obra o servicio.²⁷

Las contribuciones especiales de mejoras son las que corresponden crear, modificar o extinguir a los gobiernos municipales mediante ordenanza cuando se genera un beneficio real o presuntivo en las propiedades inmuebles urbanas, como consecuencia de la construcción de obras públicas.

La Ley establece que existe el beneficio cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o cuando está comprendida dentro del área declarada por la ordenanza zona de beneficio o influencia; para la determinación del tributo se dispone incluir todas las propiedades beneficiadas. El monto total del tributo no podrá exceder del cincuenta por ciento del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación de la obligación.

El **sujeto activo** de las contribuciones especiales de mejoras es el municipio en cuya jurisdicción se ejecuta la obra, y son **sujetos pasivos** todos los propietarios de los inmuebles beneficiados, sin embargo, queda la posibilidad que los municipios asuman con cargo a sus presupuestos de egresos, el valor de las exenciones que concedan respecto de propiedades catalogadas como monumentos históricos, de acuerdo con la ordenanza reglamentaria respectiva.

La contribución especial de mejoras tiene carácter real, de allí se explica que las propiedades beneficiadas, cualquier que sea su título legal o situación catastral, responden con su valor por el tributo; los propietarios no responden

²⁷ Suing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, P. 127

más que hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado, antes del inicio de las obras.

Se ha establecido en el régimen tributario las siguientes contribuciones especiales de mejoras, sin que sean las únicas que puedan crearse:

- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- Repavimentación urbana;
- Aceras y cercas;
- Obras de alcantarillado;
- Alumbrado público;
- Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- Desección de pantanos y relleno de quebradas;
- Plazas, parques y jardines; y,
- Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza.

La **base** de este tributo será el costo de la obra respectivamente prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que establece la LORM, según los diferentes tipos de obra.

En la Ley, se indica que se incluirán en el costo, los gastos generales de administración, mantenimiento y depreciación de las obras que se reembolsan mediante la contribución especial de mejoras.

Los municipios determinarán en sus ordenanzas, la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con el Código Orgánico Tributario.

El legislador ha considerado que el plazo máximo para el reembolso de las obras puede ser de diez años, a excepción del que señale para el reembolso de las obras ejecutadas en sectores de la ciudad cuyos habitantes sean de escasos recursos económicos, plazo que nunca superará los quince años; en cambio, cuando la obra se financie con préstamos internacionales, el plazo para reembolso será el que contempla para su pago el préstamo externo que las financie.

Sobre descuentos en el pago de este tributo se determina que los municipios podrán fijar un descuento general de hasta el veinte por ciento para deudores de contribución especial de mejoras que efectúen al contado los pagos que les corresponda hacer en quince años; el quince por ciento, si pagaren al contado el reembolso que les corresponda hacer en diez años, y el diez por ciento si abonaren al contado los pagos que les corresponda hacer en cinco años o menos.

CAPÍTULO III

APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS EN LOS MUNICIPIOS DE QUITO Y CUENCA

3.1 Diagnóstico del Sistema Tributario de Quito y Cuenca

ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DE LA DIRECCIÓN FINANCIERA

EN CUENCA.- La Secretaría de Gobierno y Administración tiene a su cargo la coordinación y gestión de las políticas de los procesos administrativos, financieros, gestión de recursos humanos, informáticos, de gobierno electrónico y de soporte de la corporación municipal²⁸.

Dentro de esta Secretaría se encuentra la Dirección Financiera la misma que es de nivel operativo y es la encargada de programar, organizar, dirigir y supervisar la ejecución del sistema financiero municipal y de gestionar los recursos económicos acorde a las diferentes disposiciones legales vigentes; es decir, está encargada de la gestión para la recaudación de los ingresos Tributarios y No tributarios del Municipio de Cuenca.

Esta dirección se divide en los departamentos de: Rentas, Contabilidad, Proveeduría, Activos Fijos, Tesorería, Presupuesto y Bodega, de los cuales se reseña los que tienen directa relación con la gestión tributaria.

DIRECCION FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE CUENCA

²⁸ Reforma a la Ordenanza que regula la estructura orgánico funcional de la Municipalidad de Cuenca, Art. 6 de fecha 22 de diciembre del 2009.



ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DE LAS DIRECCIONES

METROPOLITANAS FINANCIERAS EN QUITO.- En el nivel de Gestión, se encuentra la Administración General del Distrito Metropolitano de Quito la misma que se divide en varias direcciones metropolitanas como: Administrativa, Recursos Humanos, Financiera, Financiera Tributaria, Catastro, Gestión Documentación y Archivo, y de Informática²⁹.

Como se puede observar dentro del Distrito Metropolitano de Quito, se ha dividido la Administración Financiera en dos Direcciones que son:

Dirección Metropolitana Financiera: está encargada de la gestión para la recaudación de los ingresos no tributarios del Distrito Metropolitano de Quito como son: multas, arrendamientos de inmuebles, adjudicaciones por fajas de terrenos, etc. Esta dirección se divide en los departamentos de: Contabilidad, Presupuesto y Tesorería. Dentro de Tesorería se encuentra el Departamento de Coactivas que es parte fundamental para la recaudación de las obligaciones vencidas.

Dentro de las funciones específicas en el área de Tesorería tenemos:

1. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias y demás regulaciones establecidas en el Sistema de Tesorería;

²⁹ Estructura Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito según Resolución A008 de 3 de Marzo del 2010.

2. Planificar, organizar, dirigir y controlar las áreas que integran la Tesorería Metropolitana: Ingresos, Pagos y Coactivas;
3. Programar la ejecución de caja (ingresos y gastos) para el período;
4. Recibir y custodiar los valores, papeles fiduciarios, documentos de inversión y rentas, documentos en garantías y otros, e informar de su manejo;
5. Realizar inversión y la custodia de los valores tales como: especies valoradas, títulos de crédito, inversiones, acciones, garantías y demás documentos que amparan los ingresos municipales, verificando su contenido y legalidad;
6. Realizar las transferencias de las obligaciones contraídas por bienes y servicios, previa la verificación de la documentación sustentadora y del cumplimiento de las disposiciones legales;
7. Coordinar sus acciones con los demás departamentos de la Dirección;
8. Recibir el pago de cualquier crédito, sea este parcial o total, tributarios o de cualquier otro origen (consignaciones);
9. Ejercer la jurisdicción coactiva para la recuperación de las obligaciones tributarias y no tributarias pendientes de cobro;
10. Suscribir contratos con abogados externos en libre ejercicio, depositarios judiciales externos, para el cobro de obligaciones tributarias y no tributarias municipales;

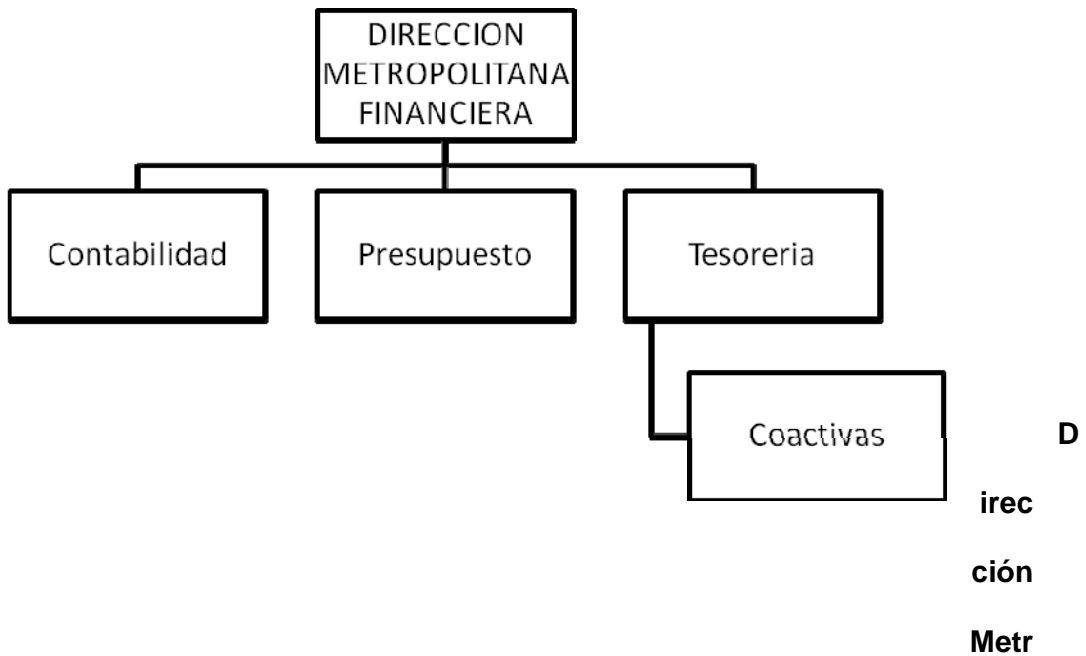
11. Gestión de cobro para la recuperación de la cartera vencida;
12. Las demás establecidas por Leyes, Reglamentos, Ordenanzas Municipales, Resoluciones y Disposiciones del Director Metropolitano Financiero.

El área de Coactivas tiene como funciones las siguientes:

1. Iniciar y tramitar juicios de coactiva a fin de realizar el cobro de los títulos de crédito vencidos por obligaciones municipales tributarias y no tributarias, aplicando las correspondientes disposiciones legales;
2. Informar y orientar en materia de jurisdicción coactiva a las autoridades municipales, como al contribuyente;
3. Organizar y mantener el archivo de los juicios de coactivas que se tramitan en la dependencia;
4. Revisar los expedientes e informar acerca del estado legal en el que se encuentren los reclamos de los contribuyentes;
5. Depuración de cartera vencida;
6. Control y seguimiento de los juicios;
7. Control y pago de costas judiciales;
8. Planificar y coordinar bajo la supervisión del Tesorero Metropolitano, la adecuada y eficiente gestión Jurídico Administrativa de los Juzgados Especiales de Coactivas;

9. Supervisar y evaluar periódicamente el rendimiento del personal de los Juzgados Especiales de Coactivas e informar de sus resultados al Tesorero Metropolitano;
10. Planificar y ejecutar la acción coactiva, en su respectiva Jurisdicción;
11. Disponer el embargo y remate de los bienes muebles o inmuebles de conformidad con las disposiciones legales y administrativas vigentes;
12. Supervisar, controlar y evaluar el trabajo y rendimiento del personal que conforma el respectivo Juzgado.

DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA



opolitana Financiera Tributaria: está encargada de la gestión para la

recaudación de los ingresos tributarios del Distrito Metropolitano de Quito como son: los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras

El titular del Servicio Metropolitano de Rentas Internas (SMRI) es el Director Financiero Tributario, quien depende administrativa y disciplinariamente del Administrador General.

Conforme con los artículos 64 y 66 del Código Tributario y artículo 73 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por delegación del Alcalde Metropolitano de Quito, el Director Financiero Tributario tendrá las facultades reglamentaria, determinadora, resolutive, recaudatoria y sancionadora, referente a todos los tributos que correspondan al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Dentro de las Funciones del Director Financiero Tributario se enuncian:

- Conocer sobre toda propuesta de creación, modificación o eliminación de tributos municipales.
- Será la única autoridad competente para, mediante Resolución, dar de baja y autorizar o refrendar la emisión de los títulos de crédito para el cobro de los tributos, con su firma autógrafa o en facsímil, de conformidad con el numeral 7 del artículo 151 del Código Tributario y artículo 463 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- Será la única autoridad competente para resolver, en primera instancia, los reclamos de los contribuyentes en materia tributaria, conforme el artículo 463 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y,

en los demás casos que hubieren o se establezcan, dentro del ámbito de su competencia.

PRESUPUESTOS PARA EL EJERCICIO FINANCIERO AÑO 2009

Presupuesto es el cálculo anticipado de los ingresos y gastos de una actividad económica (personal, familiar, un negocio, una empresa pública o privada, un gobierno) durante un período, por lo general en forma anual. Es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas, este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización

Elaborar un presupuesto permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas o las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines, puede ser necesario incurrir en déficit (que los gastos superen a los ingresos) o, por el contrario, puede ser posible ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit (los ingresos superan a los gastos).

Presupuesto público es aquel que elaboran los gobiernos, estados, empresas descentralizadas, etc., para controlar las finanzas de sus diferentes dependencias. En éstos se cuantifican los recursos que requieren la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales.

El Art. 63, numeral 27 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, prescribe que el presupuesto debe aprobarse hasta el 10 de diciembre de cada año.

GOBIERNO MUNICIPAL DE CUENCA

El Concejo Municipal de Cuenca, en uso de sus atribuciones que le concede la Ley, expidió la Ordenanza de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero del Año 2009, el 12 de diciembre del 2008.

Dentro de esta Ordenanza se encontraron los siguientes puntos, como los más importantes:

Dentro de las Políticas de Financiamiento:

- La Dirección Financiera de la Municipalidad de Cuenca ha implantado y se encuentra en un proceso de continuo mejoramiento de los procedimientos que faciliten la recaudación de las rentas, tomando en cuenta los incrementos que deben efectuarse con relación a recaudaciones anteriores, consecuencia de las políticas de: actualización de costos, formulación de los catastros de contribuyentes, etc.
- Se revisan, permanentemente, las ordenanzas tributarias de tal manera que estén acorde con la situación actual del costo del servicio, crecimiento de la población y ampliación de la cobertura. Se preparan, igualmente, ordenanzas que se consideran necesarias para regular los nuevos servicios que se brindan al cantón.

- El cobro de contribución especial de mejoras esperan efectuarlo de manera general, en forma inmediata a la culminación de las obras y, en el caso de pavimento de calles, por ejemplo, una vez terminado cada tramo, de acuerdo a la Ordenanza publicada en el Suplemento del R.O. No. 242 del 29 de diciembre del 2007.
- A partir del 1 de agosto de cada ejercicio económico, la Municipalidad de Cuenca, procede a verificar el fiel cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los contribuyentes sujetos al impuesto del “1.5 por mil sobre los Activos Totales”, de acuerdo al reglamento correspondiente.
- La Municipalidad, a través de la Dirección Financiera, vigila que las asignaciones del Fondo de Desarrollo Seccional, de la Ley del 15% de lo establecido en la Ley 72, Ley 47 del Congreso Nacional, y, otros recursos asignados por ley para el desarrollo físico, social, cultural y económico del cantón, sean transferidos oportunamente.
- Para el cumplimiento de los objetivos fijados y para dar continuidad a sus programas y proyectos, la Municipalidad, mantiene créditos otorgados por entidades públicas y privadas.
- La proforma presupuestaria justifica las estimaciones realizadas con base a la inclusión de ingresos para el financiamiento de los gastos del año, sujetándose a: Art. 505 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; a las actualizaciones de costos constantes en las diferentes ordenanzas; emisiones; proyecciones con base a

estadísticas de recaudaciones efectivas y, otras disposiciones administrativas.

- La Municipalidad gestionará nuevos empréstitos para: obras, estudios y compra de activos de larga duración, invertirá los saldos de los préstamos obtenidos en el ejercicio anterior, y, continuará utilizando, de ser conveniente, las líneas de crédito contratadas para programas de obras de inversión cuya recuperación será a través de la tasa de contribución especial de mejoras.
- Los ingresos tributarios son:
 - **Impuestos.-** establecidos en la ley y que se describieron en el Capítulo anterior.
 - **Tasas.-** las estipuladas en las diversas ordenanzas y que fueron señaladas en el Capítulo anterior, adicionalmente citamos las siguientes:
 - Seguridad Ciudadana.
 - Registro Sanitario y Toxicología.
 - **Contribución Especial de Mejoras.-** regularizadas en las diferentes ordenanzas y que fueron descritas en el Capítulo anterior.

Otras Tasas Municipales.- La Municipalidad, para efectuar un eficiente servicio a la comunidad, ha creado las siguientes tasas que financian las actividades propias de algunas dependencias:

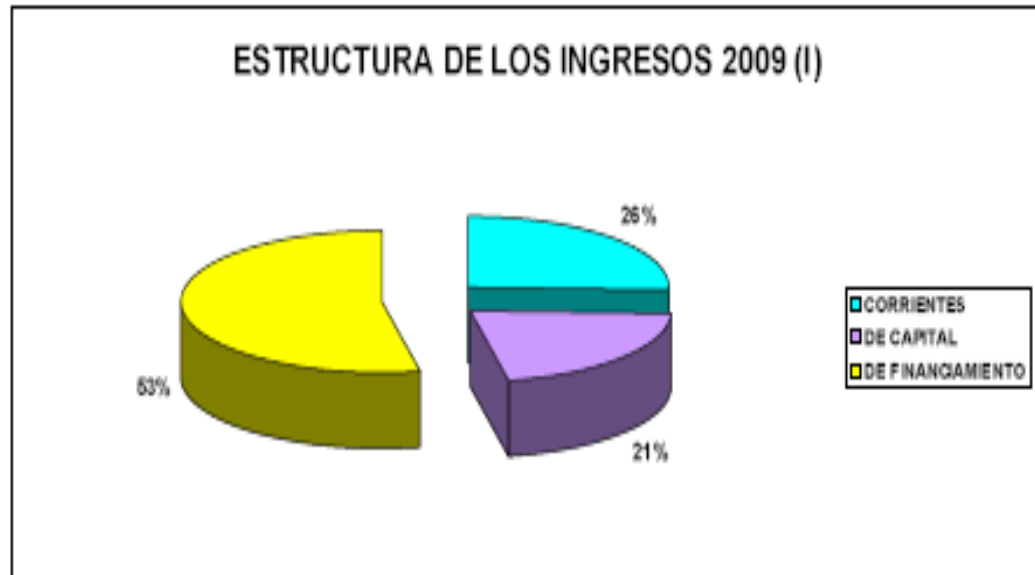
- Otros servicios municipales: Consultas externas médicas y dentales.
 - Ordenanza que crea la “Tasa por servicios de recuperación, manejo y mantenimiento de parques, plazoletas, parterres, márgenes de los ríos y áreas verdes públicas en el Cantón Cuenca”, publicada en el R.O. 171 del 26 de Septiembre del 2000.
 - Ordenanza que crea la “Licencia anual para el funcionamiento de los establecimientos turísticos”, es la regulación y fijación de los establecimientos turísticos que proporcionen, intermedien o contraten directo o indirectamente con turistas la prestación de los servicios en la jurisdicción del cantón Cuenca, valores que serán destinados al cumplimiento del desarrollo turístico.- Registro Oficial No. 495 de fecha 3 de enero de 2005.
- Dentro de Otros Ingresos No Tributarios podemos citar los siguientes:
 - Multas.
 - 10% por recaudación de fondos ajenos.
 - No tributarios no especificados.- Incluirá otros ingresos no tributarios no incluidos en la clasificación que antecede.

Dentro de la Ordenanza se estableció el presupuesto siguiente, para los Ingresos del ejercicio 2009:

I. MUNICIPALIDAD DE CUENCA
INGRESOS
RESUMEN

CODIGO	CONCEPTO	PRESUPUESTO 2009
1	CORRIENTES	39.551.568,00
1.1	IMPUESTOS	8.850.000,00
1.1.01	SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIAS DE CAPITAL	300.000,00
1.1.02	SOBRE LA PROPIEDAD	7.050.000,00
1.1.03	AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS	400.000,00
1.1.07	IMPUESTOS DIVERSOS	1.100.000,00
1.3	TASAS Y CONTRIBUCIONES	23.996.900,00
1.3.01	TASAS GENERALES	3.941.700,00
1.3.04	CONTRIBUCIONES	20.055.200,00
1.4	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	351.100,00
1.4.02	VENTA DE PRODUCTOS Y MATERIALES	351.100,00
1.7	RENTAS DE INVERSION Y MULTAS	2.845.200,00
1.7.01	RENTAS DE INVERSION	200.100,00
1.7.02	RENTAS POR ARRENDAMIENTO DE BIENES	1.560.100,00
1.7.03	INTERESES POR MORA	700.000,00
1.7.04	MULTAS	385.000,00
1.8	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	2.428.368,00
1.8.01	DEL SECTOR PUBLICO	2.422.368,00
1.8.02	DEL SECTOR PRIVADO	1.000,00
1.8.04	APORTES Y PARTICIPACIONES DEL SECTOR PUBLICO	5.000,00
1.9	OTROS INGRESOS	1.080.000,00
1.9.04	OTROS NO OPERACIONALES	1.080.000,00
2	INGRESOS DE CAPITAL	33.052.280,00
2.4	VENTA DE ACTIVOS DE LARGA DURACION	141.100,00
2.4.01	BIENES MUEBLES	1.000,00
2.4.02	BIENES INMUEBLES Y SEMOVIENTES	140.100,00
2.8	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	32.911.180,00
2.8.01	TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PUBLICO	29.709.180,00
2.8.02	DONACIONES DEL SECTOR PRIVADO INTERNO	3.000.000,00
2.8.03	DONACIONES DEL SECTOR EXTERNO	202.000,00
3	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	81.726.325,00
3.6	FINANCIAMIENTO PUBLICO	44.670.656,00
3.6.02	FINANCIAMIENTO PUBLICO INTERNO	38.613.322,00
3.6.03	FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO	6.057.334,00
3.7	SALDOS DISPONIBLES	29.055.669,00
3.7.01	SALDOS DE CAJA Y BANCOS	29.055.669,00

3.8	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	8.000.000,00
3.8.01	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	8.000.000,00
	TOTAL GENERAL	154.330.173,00



CONCEPTO	VALOR	%
CORRIENTES	39,551,568.00	25.63
DE CAPITAL	33,052,280.00	21.42
DE FINANCIAMIENTO	81,726,325.00	52.96
TOTAL	154,330,173.00	100.00

CÉDULA PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS DEL AÑO 2009:

A continuación se presenta la Cédula Presupuestaria de los Ingresos Tributarios de la Municipalidad de Cuenca durante el ejercicio 2009:

**MUNICIPALIDAD DE CUENCA
CEDULA PRESUPUESTARIA DE INGRESOS TRIBUTARIOS**

	PRESUPUESTO	DEVENGADO	SUPERAVIT/ DEFICIT	RECAUDACION
INGRESOS TRIBUTARIOS	<u>29.656.900,00</u>	<u>25.473.565,40</u>	<u>4.183.334,60</u>	<u>19.570.327,85</u>
1.1 IMPUESTOS	8.850.000,00	8.137.555,56	712.444,44	6.791.206,11
1.1.01 SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIA DE CAPITAL	300.000,00	441.837,73	(141.837,73)	344.768,12
A LA RENTA GLOBAL	300.000,00	441.837,73	(141.837,73)	344.768,12
UTILIDAD EN VENTA INMUEBLES URBANOS	300.000,00	441.837,73	(141.837,73)	344.768,12
1.1.02 SOBRE LA PROPIEDAD	7.050.000,00	6.311.405,47	738.594,53	5.283.828,31

	A LOS PREDIOS URBANOS	2.750.000,00	1.925.777,65	824.222,35	1.350.587,86
	PREDIO URBANO	1.600.000,00	1.440.487,98	159.512,02	1.010.727,91
	10% RECARGO LOS SOLARES NO EDIFICADOS	1.000.000,00	426.240,22	573.759,78	297.453,09
	EMISION DE TITULOS	150.000,00	59.049,45	90.950,55	42.406,86
	A LOS PREDIOS RUSTICOS	400.000,00	334.923,04	65.076,96	172.760,25
	PREDIOS RUSTICOS	350.000,00	288.884,95	61.115,05	150.014,40
	EMISION DE TITULOS	50.000,00	46.038,09	3.961,91	22.745,85
	IMPUESTOS DE ALCABALAS	2.100.000,00	1.958.132,10	141.867,90	1.797.270,96
	IMPUESTOS DE ALCABALAS	2.100.000,00	1.958.132,10	141.867,90	1.797.270,96
	A LOS ACTIVOS TOTALES	1.800.000,00	2.092.572,68	(292.572,68)	1.963.209,24
	A LOS ACTIVOS TOTALES	1.800.000,00	2.092.572,68	(292.572,68)	1.963.209,24
1.1.03	AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS	400.000,00	353.714,05	46.285,95	328.989,36
	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	400.000,00	353.714,05	46.285,95	328.989,36
	ESPECTACULOS PUBLICOS	400.000,00	353.714,05	46.285,95	328.989,36
1.1.07	IMPUESTOS DIVERSOS	1.100.000,00	1.030.598,31	69.401,69	833.620,32
	PATENTES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y DE SERVICIO	1.100.000,00	1.030.598,31	69.401,69	833.620,32
	IMPUESTO DE PATENTES (COMERCIANTES)	1.100.000,00	1.030.598,31	69.401,69	833.620,32
1.3	TASAS Y CONTRIBUCIONES	20.806.900,00	17.336.009,84	3.470.890,16	12.779.121,74
1.3.01	TASAS GENERALES	3.941.700,00	3.738.927,47	202.772,53	3.191.286,85
	ESPECIES FISCALES	6.000,00	5.203,00	797,00	5.203,00
	VENTA DE TARJETAS EN COMEDORES, ALBERGUES	6.000,00	5.203,00	797,00	5.203,00
	VENTAS DE BASES	200,00	6.500,00	(6.300,00)	6.000,00
	INSCRIPCION FIRMAS CONSULTORAS, LICITACIONES, CONCURSOS, ETC.	200,00	6.500,00	(6.300,00)	6.000,00
	PRESTACION DE SERVICIOS	1.170.000,00	1.434.608,33	(264.608,33)	1.273.210,79
	SERVICIOS TECNICOS Y ADMINISTRATIVOS PRESTADOS	1.100.000,00	1.397.545,28	(297.545,28)	1.236.147,74
	CENTRO DE SALUD INTEGRAL (CONSULTAS MEDICAS, DENTALES, ANALISIS ETC.)	70.000,00	37.063,05	32.936,95	37.063,05
	RODAJE DE VEHICULOS MOTORIZADOS	1.200.000,00	730.718,60	469.281,40	730.718,60
	AL RODAJE DE VEHICULOS	1.200.000,00	730.718,60	469.281,40	730.718,60
	SEGURIDAD CIUDADANA	1.210.000,00	1.338.485,61	(128.485,61)	995.672,43
	TASA SEGURIDAD CIUDADANA	1.210.000,00	1.338.485,61	(128.485,61)	995.672,43
	PERMISOS LICENCIAS Y PATENTES	255.500,00	131.625,58	123.874,42	111.413,21
	LICIENCIAS EN PATENTES	5.000,00	7.615,00	(2.615,00)	4.260,00
	FORMULARIO DE PATENTES	500,00	-	500,00	-
	APROBACION DE PLANOS E INSPECCION DE CONSTRUCCIONES	100.000,00	68.461,47	31.538,53	66.802,21
	LICENCIAS ESTABLECIMIENTOS TURISTICOS	150.000,00	55.549,11	94.450,89	40.351,00
	REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGIA	100.000,00	91.786,35	8.213,65	69.068,82
	CERTIFICADOS DE SALUD Y PERMISOS SANITARIOS	100.000,00	91.786,35	8.213,65	69.068,82
1.3.04	CONTRIBUCIONES	16.865.200,00	13.597.082,37	3.268.117,63	9.587.834,89
	APERTURA, PAVIMENTACION				
	PAVIMENTACION	7.850.100,00	5.569.736,28	2.280.363,72	4.034.625,05
	PAVIMENTACION FONDOS BANCO ESTADO	1.200.000,00	71.328,72	1.128.671,28	52.528,01
	PAVIMENTACION MOP (AVDA CIRCUNVALACION)	100,00	-	100,00	-
	PAVIMENTACION FONDOS BANCA PRIVADA	3.000.000,00	2.247.122,10	752.877,90	1.439.296,18
	PAVIMENTACION OBRAS DE CREDITO CAF				

	3.650.000,00	3.251.285,46	398.714,54	2.542.800,86
REPAVIMENTACION URBANA	3.100.000,00	4.402.874,69	(1.302.874,69)	3.031.026,18
OBRAS DE BENEFICIO GENERAL	3.100.000,00	4.402.874,69	(1.302.874,69)	3.031.026,18
ACERAS BORDILLOS Y CERCAS				
ACERAS BORDILLOS Y CERCAS	1.660.000,00	1.951.236,77	(291.236,77)	1.366.801,81
ACERAS FONDOS BANCO ESTADO	520.000,00	13.756,51	506.243,49	9.025,42
ACERAS FONDOS BANCA PRIVADA	620.000,00	763.938,71	(143.938,71)	499.822,24
ACERAS FONDO CREDITO CAF	520.000,00	1.173.541,55	(653.541,55)	857.954,15
OBRAS DE ALCANTARILLADO Y CANALIZACION HIDROSANITARIAS, DOMICILIARIAS AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	4.255.000,00	1.673.234,63	2.581.765,37	1.155.381,85
HIDROSANITARIAS FONDOS BANCO ESTADO	525.000,00	18.631,11	506.368,89	12.231,71
HIDROSANITARIAS FONDOS BANCA PRIVADA	580.000,00	743.388,75	(163.388,75)	498.819,12
HIDROSANITARIAS CREDITO CAF-ETAPA	3.150.000,00	911.214,77	2.238.785,23	644.331,02
OBRAS DE ALUMBRADO PUBLICO				
PROGRAMA DE ALUMBRADO PUBLICO	100,00	-	100,00	-
ALUMBRADO PUBLICO	100,00	-	100,00	-

GOBIERNO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE

QUITO

El Concejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en uso de sus atribuciones que le concede la Ley, expidió el Presupuesto General para el Ejercicio Financiero 2009.

Los ingresos tributarios considerados son los siguientes:

- **Impuestos.-** establecidos en la ley y que se describieron en el Capítulo anterior.
- **Tasas.-** las estipuladas en las diversas ordenanzas y que fueron señaladas en el Capítulo anterior, adicionalmente citamos las siguientes:
 - Tasa de Seguridad
 - Registro Sanitario y Toxicología

- Tasa de Turismo
- **Contribución Especial de Mejoras.-** regularizadas en las diferentes ordenanzas y que fueron descritas en el Capítulo anterior.

A continuación, se presenta el Presupuesto de los Ingresos del Distrito Metropolitano de Quito durante el ejercicio 2009:

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

INGRESOS

<i>Partida</i>	<i>Descripción</i>	<i>Presupuesto 2009</i>
110102	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBAN	3.000.000,00
110201	A LOS PREDIOS URBANOS	14.000.000,00
110202	A LOS PREDIOS RUSTICOS	600.000,00
110203	A LA INSCRIP REGIST PROP O REG MERC	8.000,00
110205	DE VEHICULOS MOTOR DE TRANSPORTE TER	4.000.000,00
110206	DE ALCABALAS	13.800.000,00
110207	A LOS ACTIVOS TOTALES	14.000.000,00
110312	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	2.200.000,00
110704	PATENTES COMERCIALES INDUST Y DE SER	18.800.000,00
110710	DE LOTERIAS Y JUEGOS DE AZAR	60.000,00
110799	OTROS IMPUESTOS	2.009,00
130102	ACCESO A LUGARES PUBLICOS	360.000,00
130103	OCUPACION A LUGARES PUBLICOS	455.000,00
130106	ESPECIES FISCALES	22.150,00
130107	VENTA DE BASES	260,00
130108	PRESTACION DE SERVICIOS	2.913.855,00
130110	CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	6.500,00
130112	PERMISOS LICENCIAS Y PATENTES	6.000,00
130113	REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGIA	4.530.000,00
130127	MATRICULAS PENSIONES Y OTROS EN EDUC	97.763,00
130199001	TASA DE SEGURIDAD	5.000.000,00
130199002	CUERPO DE BOMBEROS	4.150.000,00
130199003	TASAS DIVERSAS	2.563.000,00
130304	SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	600.000,00
130407	REPAVIMENTACION URBANA	585.000,00

130408	ACERAS,BORDILLOS Y CERCAS	95.000,00
130413	OBRAS DE REGENERACION URBANA	690.000,00
130499	OTRAS CONTRIBUCIONES	12.630.000,00
140204	DE OFICINA DIDACTICO Y PUBLICACIONES	388.978,00
140205	DE INSUMOS MEDICOS	8.000,00
140299	OTRAS VENTAS DE PRODUCT Y MATERIALES	29.990,00
140307	TRANSPORT. NACIONAL DE PASAJ Y CARGA	7.762.093,00
140399	OTROS SERVICIOS TECNICOS ESPECIALIZA	35.000,00
170106	ACCIONES Y PARTICIPACIONES EMP.PUBLI	50.000,00
170107	DIVIDENDOS DE SOCIED Y EMPRESAS PRIV	50.000,00
170199	INTERESES POR OTRAS OERACIONES	133.779,00
170202	EDIFICIOS LOCALES Y RESIDENCIAS	593.941,00
170301	TRIBUTARIA	600.000,00
170401	TRIBUTARIAS	10.000,00
170402	INFRACCIONES A ORDENANZAS MUNICIPALE	4.950.500,00
170404	INCUMPLIMIENTO DE CONTRATOS	42.298,00
170499	OTRAS MULTAS	6.000,00
180102	DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTO	939.200,00
180616	FONDO DESCENTRALIZACION MUNICIPIOS	11.100.000,00
190101	EJECUCION DE GARANTIAS	200.000,00
190299	OTRAS INDEMINIZ Y VALORES NO RECLAMA	601.000,00
190401	COMISIONES	650.000,00
190499	OTROS NO ESPECIFICADOS	1.535.183,00
240105	VEHICULOS	307.500,00
240201	TERRENOS	2.500.000,00
240202	VENTA DE EDIFICIOS LOCALES Y RESIDEN	2.000,00
270207	RECUPERACION DE INVERSIONES	0,00
280101	DEL GOBIERNO CENTRAL	170.415.678,00
280102	DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTO	4.830.560,00
280108	DE CUENTA DE FONDOS ESPECIALES	1.900.000,00
280204001	DEL SECTOR PRIVADO	100.000,00
280302	DE GOBIERNO Y ORGANIS GUBERNAMENTAL	33.000,00
280616	FONDO DESCENTRALIZACION MUNICIPIOS	63.000.000,00
360201	DEL SECTOR PUBLICO FINANCIERO	16.095.865,00
360204	DEL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO	0,00
360301	DE ORGANISMOS MULTILATERALES	83.400.000,00
370102	DE FONDOS DE AUTOGESTION	5.776.096,00
380101	DE CUENTAS POR COBRAR	21.000.000,00
	TOTALES	504.221.198,00

CÉDULA PRESUPUESTARIA DE LOS INGRESOS DEL AÑO 2009:

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

CEDULA PRESUPUESTARIA CONSOLIDADA DE INGRESOS

AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009

<i>Partida</i>	<i>Descripción</i>	<i>Asignación Inicial</i>	<i>Reformas</i>	<i>Codificado</i>	<i>Devengado Consolidado</i>	<i>Saldo por devengar</i>
1-1	IMPUESTOS	70.470.009,00	2.972.991,00	73.443.000,00	63.017.352,92	10.425.647,08
1-3	TASAS Y CONTRIBUCIONES	34.704.528,00	331.311,50	34.373.216,50	28.900.744,67	5.472.471,83
1-4	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	8.224.061,00	7.485.154,02	738.906,98	841.252,39	-102.345,41
1-7	RENTA DE INVERSIONES Y MULTAS	6.436.518,00	4.840.600,27	11.277.118,27	8.224.515,36	3.052.602,91
1-8	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.039.200,00	466.000,00	12.505.200,00	12.064.044,98	441.155,02
1-9	OTROS INGRESOS	2.986.183,00	3.662.680,08	6.648.863,08	5.006.905,56	1.641.957,52
2-4	VENTA DE ACTIVOS DE LARGA DURACION	2.809.500,00	0,00	2.809.500,00	902.782,01	1.906.717,99
2-7	RECUPERACION DE INVERSIONES	0,00	107,00	107,00	106,69	0,31
2-8	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	240.279.238,00	11.365.948,49	228.913.289,51	207.257.398,13	21.655.891,38
3-6	FINANCIAMIENTO PUBLICO	99.495.865,00	32.208.086,42	67.287.778,58	53.086.819,43	14.200.959,15
3-7	SALDOS DISPONIBLES	5.776.096,00	3.563.496,51	9.339.592,51	11.619.991,11	2.280.398,60
3-8	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	21.000.000,00	10.312.982,51	31.312.982,51	27.162.256,58	4.150.725,93
	TOTAL	504.221.198,00	25.571.643,06	478.649.554,94	418.084.169,83	60.565.385,11

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
CEDULA PRESUPUESTARIA DE IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES**

AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2009

<i>Descripción</i>	<i>Asignación Inicial</i>	<i>Reformas</i>	<i>Codificado</i>	<i>Devengado Consolidado</i>	<i>Saldo por devengar</i>
A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBAN	3.000.000,00	1.400.000,00	4.400.000,00	4.355.961,95	44.038,05
A LOS PREDIOS URBANOS	14.000.000,00		14.000.000,00	12.416.352,77	1.583.647,23
A LOS PREDIOS RUSTICOS	600.000,00		600.000,00	425.188,08	174.811,92
A LA INSCRIP REGIST PROP O REG MERC	8.000,00		8.000,00	4.398,20	3.601,80
DE VEHICULOS MOTOR DE TRANSPORTE TER	4.000.000,00	725.000,00	4.725.000,00	4.335.120,00	389.880,00
DE ALCABALAS	13.800.000,00	850.000,00	14.650.000,00	13.022.047,11	1.627.952,89

A LOS ACTIVOS TOTALES	14.000.000,00		14.000.000,00	9.048.499,73	4.951.500,27
A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	2.200.000,00		2.200.000,00	2.324.602,59	-124.602,59
PATENTES COMERCIALES INDUST Y DE SER	18.800.000,00		18.800.000,00	17.046.248,41	1.753.751,59
DE LOTERIAS Y JUEGOS DE AZAR	60.000,00		60.000,00	38.934,08	21.065,92
OTROS IMPUESTOS	2.009,00	-2.009,00	0,00	0,00	0,00
ACCESO A LUGARES PUBLICOS	360.000,00		360.000,00	147.925,03	212.074,97
OCUPACION A LUGARES PUBLICOS	455.000,00	170.000,00	625.000,00	396.285,02	228.714,98
ESPECIES FISCALES	22.150,00	-2.350,00	19.800,00	13.338,20	6.461,80
VENTA DE BASES	260,00	-260,00	0,00	0,00	0,00
PRESTACION DE SERVICIOS	2.913.855,00	-1.371.938,50	1.541.916,50	1.548.462,26	-6.545,76
CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	6.500,00		6.500,00	252,38	6.247,62
PERMISOS LICENCIAS Y PATENTES	6.000,00		6.000,00	33,00	5.967,00
REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGIA	4.530.000,00		4.530.000,00	2.634.682,67	1.895.317,33
MATRICULAS PENSIONES Y OTROS EN EDUC	97.763,00	-76.763,00	21.000,00	19.895,54	1.104,46
TASA DE SEGURIDAD	5.000.000,00	550.000,00	5.550.000,00	5.128.447,41	421.552,59
CUERPO DE BOMBEROS	4.150.000,00		4.150.000,00	3.767.070,39	382.929,61
TASAS DIVERSAS	2.563.000,00		2.563.000,00	2.244.135,82	318.864,18
SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	600.000,00	400.000,00	1.000.000,00	672.713,95	327.286,05
REPAVIMENTACION URBANA	585.000,00		585.000,00	258.612,86	326.387,14
ACERAS,BORDILLOS Y CERCAS	95.000,00		95.000,00	61.663,54	33.336,46
OBRAS DE REGENERACION URBANA	690.000,00		690.000,00	401.455,83	288.544,17
OTRAS CONTRIBUCIONES	12.630.000,00		12.630.000,00	11.605.770,77	1.024.229,23
TOTALES	105.174.537	2.641.680	107.816.217	91.918.098	15.898.119

3.2 Análisis comparativo entre los Municipios de Quito y Cuenca

Estructura Organizacional de las Direcciones Financieras:

El análisis parte de la conformación de las estructuras organizacionales de las Direcciones Financieras de los Municipios de Quito y Cuenca.

Como se puede observar la estructura es diferente en los dos Municipios, siendo relevantes los siguientes aspectos:

- En Cuenca existe una Dirección Financiera que se encarga de la gestión para la recaudación de los ingresos Tributarios y No tributarios; en cambio en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito existen dos Direcciones Financieras, la primera que es la Dirección Metropolitana Financiera que se encarga de la gestión para la recaudación de los ingresos no tributarios como son: multas, arrendamientos de inmuebles, adjudicaciones por fajas de terrenos, etc. y, la segunda, la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria que se dedica a la recaudación de los ingresos tributarios que son los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de mejoras.
- La Dirección Financiera, en el Municipio de Cuenca, se divide estructuralmente en siete departamentos que son: Rentas, Contabilidad, Proveeduría, Activos Fijos, Tesorería, Presupuesto y Bodega; en el Municipio de Quito, la Dirección Metropolitana Financiera se divide en tres departamentos que son: Contabilidad, Presupuesto y Tesorería; y la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria no tiene ninguna división estructural.

- El Municipio de Cuenca, en su estructura organizacional, cuenta con un Director Financiero; en tanto que en el Distrito Metropolitano de Quito existen dos Directores Financieros: el uno que se encarga de los ingresos tributarios y el otro de los ingresos no tributarios.
- En la Dirección Metropolitana Financiera del Municipio de Quito, el área de Tesorería, cuenta con un departamento específico de Coactivas el mismo que se encarga de esta jurisdicción para la recaudación de las obligaciones vencidas; en el Municipio de Cuenca no existe una área específica de Coactivas sino que el departamento de Tesorería es el encargado de iniciar el trámite de la jurisdicción de coactivas para la recuperación de las obligaciones vencidas.

Por lo señalado la diferenciación en la estructura administrativa tiene como base el hecho de que el Municipio de Quito es Distrito Metropolitano, desde que se promulgó la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, que fue publicada en el Registro Oficial No. 345 del 27 de diciembre de 1993.

Clasificación de los Tributos:

Impuestos.- existen 9 clases de impuestos municipales que, clasificados por su naturaleza, corresponden a los que gravan sobre la propiedad, sobre las actividades económicas y sobre las transferencias de dominio.

Como parte del análisis realizado, se puede señalar lo siguiente:

1. Los impuestos que se recaudan tanto en el Municipio de Cuenca como en el Distrito Metropolitano de Quito son:
 - Impuestos que gravan a la renta, utilidades y ganancia de capital

- A la utilidad por venta de predios urbanos
 - Impuestos sobre la propiedad
 - A los predios Urbanos
 - A los predios Rústicos
 - De Alcabalas
 - A los Activos Totales.
 - Impuesto al Consumo de Bienes y servicios
 - A los espectáculos públicos
 - Impuestos Diversos.- El impuesto que se grava tanto en el Municipio de Quito como en el de Cuenca es:
 - A la Patente
2. En el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del grupo de los Impuestos, se encuentran también los siguientes:
- De vehículos
 - De loterías y Juegos de Azar

En el Municipio de Cuenca dentro de su presupuesto y ejecución presupuestaria no se consideran estos dos tipos de impuestos. En el caso del impuesto de Loterías y Juegos de Azar, que corresponde al impuesto al juego, se entendería que este impuesto no se aplica en esta ciudad porque no existen casinos ni salas de juego.

Respecto al impuesto de Vehículos, el Municipio de Cuenca, de acuerdo al presupuesto y ejecución presupuestaria, lo considera como una Tasa al Rodaje de Vehículos que al parecer correspondería al impuesto de Vehículos que se cobra en el Distrito Metropolitano de Quito, lo cual hace suponer que se trata de una nomenclatura equivocada ya que por una disposición administrativa no se puede modificar la ley, en este caso, el impuesto a los vehículos que está expresamente previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

3. El Distrito Metropolitano de Quito, en su presupuesto y ejecución presupuestaria, considera dentro del grupo de los impuestos a la Inscripción en el Registro de la Propiedad, cuando este impuesto fue derogado con la reforma a la Ley de Régimen Municipal de 27 de septiembre del 2004, publicada en el Registro Oficial No. 429.

Tasas.- Dentro de los tributos obtenidos por el cobro de Tasas, se pudo investigar que en el Distrito Metropolitano de Quito como en el Municipio de Cuenca existen tantas tasas como servicios proveen las Municipalidades.

Las 5 clases de tasas que existen tanto en el Distrito Metropolitano de Quito como en el Municipio de Cuenca son:

- Especies Fiscales.- corresponde a especies valoradas por la venta de tarjetas en comedores, albergues, etc.
- Prestación de Servicios.- por servicios prestados técnicos y administrativos, consultas médicas, dentales, etc.

- Permisos Licencias.- corresponde a la aprobación de planos e inspección de construcciones, licencia de funcionamiento de establecimientos.
- Registro Sanitario y Toxicología.- están considerados los certificados de salud y permisos sanitarios.
- Tasa de seguridad.- corresponde a la tasa que se cobra a los contribuyentes para recuperar el costo de servicios de vigilancia y producción de información de seguridad ciudadana.

En el Municipio de Quito a más de las tasas señaladas se considera, en el presupuesto y ejecución presupuestaria, las siguientes tasas que se cobra a la ciudadanía:

- Acceso y ocupación de lugares públicos
- Control y Vigilancia municipal
- Matriculas, pensiones y otros derechos en educación
- Tasa de Turismo.- en el Distrito Metropolitano de Quito esta tasa fue reformada por la Ordenanza 0244 del 25 de enero del 2008, la misma que deben pagar los establecimientos turísticos para funcionar legalmente.

Como se explicó en los impuestos, el Municipio de Cuenca, considera el Impuesto a los Vehículos como una tasa llamada Al Rodaje de Vehículos, lo cual no puede ocurrir porque es atentar contra el principio de legalidad, que respalda a los impuestos.

Contribuciones Especiales de Mejoras.- dentro de este grupo de tributos analizados encontramos que:

Las siguientes contribuciones son similares en nomenclatura, tanto en el Municipio de Quito como en el de Cuenca, éstas son:

- Repavimentación Urbana.- consideradas las obras de pavimentación y repavimentación urbana.
- Aceras, bordillos y cercas.- se incluyen todas las obras realizadas en beneficio de la ciudadanía en las aceras, bordillos y cercas.

En el Distrito Metropolitano de Quito se cobran las tasas por Obras de Regeneración Urbana y Otras Contribuciones, que tienen similitud a las tasas por Obras de alcantarillado y canalización y por Obras de alumbrado público que son cobradas en el Municipio de Cuenca.

Debemos aclarar que en el Distrito Metropolitano de Quito estas contribuciones especiales de mejoras son administradas por la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, EMOP.

Presupuestos: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRESUPUESTOS CODIFICADOS

MUNICIPIOS DE QUITO Y CUENCA

	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	
		QUITO	CUENCA
IMPUESTOS		73.443.000,00	8.850.000,00
	SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIA DE CAPITAL	4.400.000,00	300.000,00
	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBANOS	4.400.000,00	300.000,00
	SOBRE LA PROPIEDAD	43.250.000,00	7.050.000,00
	A LOS PREDIOS URBANOS	14.000.000,00	2.750.000,00
	A LOS PREDIOS RUSTICOS	600.000,00	400.000,00

	DE ALCABALAS	14.650.000,00	2.100.000,00
	A LOS ACTIVOS TOTALES	14.000.000,00	1.800.000,00
	A LA INSCRIPCION EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	8.000,00	0,00
	A LA INSCRIPCION EN REGISTRO DE LA PROPIEDAD / MERCANTIL	8.000,00	
	AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS	2.200.000,00	400.000,00
	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	2.200.000,00	400.000,00
	IMPUESTOS DIVERSOS	23.585.000,00	1.100.000,00
	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS	18.800.000,00	1.100.000,00
	DE VEHICULOS MOTOR DE TRANSPORTE TERRESTRE	4.725.000,00	0,00
	DE LOTERIAS Y JUEGOS DE AZAR	60.000,00	0,00
	OTROS IMPUESTOS	0,00	0,00
TASAS Y CONTRIBUCIONES		34.373.216,50	20.806.900,00
	TASAS GENERALES	20.373.216,50	3.941.700,00
	ACCESO A LUGARES PUBLICOS	360.000,00	0,00
	OCUPACION A LUGARES PUBLICOS	625.000,00	0,00
	ESPECIES FISCALES	19.800,00	6.000,00
	VENTA DE BASES	0,00	200,00
	PRESTACION DE SERVICIOS	1.541.916,50	1.170.000,00
	AL RODAJE DE VEHICULOS	0,00	1.200.000,00
	CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	6.500,00	0,00
	PERMISOS LICENCIAS Y PATENTES	6.000,00	255.500,00
	REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGIA	4.530.000,00	100.000,00
	MATRICULAS PENSIONES Y OTROS EN EDUC	21.000,00	0,00
	TASA DE SEGURIDAD	5.550.000,00	1.210.000,00
	CUERPO DE BOMBEROS	4.150.000,00	0,00
	TASAS DIVERSAS	2.563.000,00	0,00
	SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	1.000.000,00	0,00
	CONTRIBUCIONES	14.000.000,00	16.865.200,00
	PAVIMENTACION		7.850.100,00
	REPAVIMENTACION URBANA	585.000,00	3.100.000,00
	ACERAS,BORDILLOS Y CERCAS	95.000,00	1.660.000,00
	OBRAS DE REGENERACION URBANA	690.000,00	0,00
	OBRAS DE ALCANTARRILLADO Y CANALIZACION	0,00	4.255.000,00
	OBRAS DE ALUMBRADO PUBLICO	0,00	100,00
	OTRAS CONTRIBUCIONES	12.630.000,00	0,00
	TOTALES	107.816.217	29.656.900

Para realizar un análisis comparativo de los Ingresos de los Presupuestos Codificados que se establecieron para el año 2009, en los Municipios de Quito y Cuenca, es necesario considerar aspectos relativos a la superficie y población que existe entre las dos ciudades.

En el cantón Quito, se encuentra la ciudad de Quito, que es la Capital de la República del Ecuador, tiene una superficie de 4,204 Km² y, una población de 2'151,993 habitantes de los cuales 1'619,791 corresponden al área urbana y 532.202 al área rural. Cuenca, es uno de los quince cantones de la Provincia del Azuay, la capital es la ciudad de Santa Ana de los Ríos de Cuenca, su población es de 495,776 habitantes de los cuales 402,068 se localizan en el área urbana y 93,708 personas viven en el sector rural; de acuerdo a los datos del INEC.

El Distrito Metropolitano de Quito estableció un presupuesto codificado 2009 por un monto de USD 478'649,554.90 de los cuales USD 107'816,217 corresponde a ingresos tributarios que comprenden: impuestos, tasas y contribuciones; el presupuesto codificado 2009 del Municipio de Cuenca fue de USD 140'573,143 de los cuales el monto por tributos fue de USD 29'656,900 que incluyen impuestos, tasas y contribuciones.

Del análisis realizado, al cuadro comparativo, se puede visualizar lo siguiente:

Impuestos.- En el Municipio de Quito los ingresos del presupuesto se dividieron en impuestos que gravan a la renta, a las utilidades y ganancias de capital, a la propiedad, al consumo de bienes y servicios y otros impuestos

diversos, de los cuales el Distrito Metropolitano programó recaudar el valor de USD 73'443,000.

Al respecto es pertinente mencionar que la programación inicial estimó un monto de USD 70'470,009, sin embargo en ejecución y dados los resultados obtenidos se realizó una reforma presupuestaria por un valor adicional de USD 2'972,991 con lo cual el valor del presupuesto codificado 2009 ascendió al monto antes mencionado.

En el Municipio de Cuenca los impuestos gravan los mismos ítems que en el Municipio de Quito, el monto de la programación inicial coincide con el valor del presupuesto codificado 2009, esto es USD 8'850,000 lo que demuestra que esta Municipalidad no realizó ninguna reforma presupuestaria durante el ejercicio económico analizado.

Tasas y Contribuciones.- el Municipio de Quito presupuestó recaudar, por tasas y contribuciones, la suma de USD 34'373,216.50. Al respecto es pertinente mencionar que inicialmente la programación y estimación fue por un valor de USD 34'704,528 pero ya en ejecución y al evaluar los resultados obtenidos durante el primer semestre del año 2009 realizaron una reforma presupuestaria, en menos, por un valor de USD 331,311.50 llegando al monto inicialmente señalado.

En el Municipio de Cuenca, por los mismos tributos, se presupuestó recaudar el monto de USD 20'806,900 para el año 2009. Sobre el particular es necesario indicar que, de similar manera a lo efectuado en Quito, la Municipalidad cuencana inicialmente estableció una programación de USD 23'996,900 sin embargo en ejecución y con base en los resultados obtenidos

en el primer semestre realizaron una reforma presupuestaria disminuyendo un valor de USD 3'190,000, con lo cual el ingreso por este concepto quedó establecido en el monto mencionado al inicio de este párrafo.

Recaudación:

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA RECAUDACION EFECTIVA

MUNICIPIOS DE QUITO Y CUENCA

	DESCRIPCION	RECAUDACION	
		QUITO	CUENCA
IMPUESTOS		63.017.352,92	6.791.206,11
	SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIA DE CAPITAL	4.355.961,95	344.768,12
	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBANOS	4.355.961,95	344.768,12
	SOBRE LA PROPIEDAD	34.912.087,69	5.283.828,31
	A LOS PREDIOS URBANOS	12.416.352,77	1.350.587,86
	A LOS PREDIOS RUSTICOS	425.188,08	172.760,25
	DE ALCABALAS	13.022.047,11	1.797.270,96
	A LOS ACTIVOS TOTALES	9.048.499,73	1.963.209,24
	A LA INSCRIPCION EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	4.398,20	0,00
	A LA INSCRIPCION EN REGISTRO DE LA PROPIEDAD / MERCANTIL	4.398,20	0,00
	AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS	2.324.602,59	328.989,36
	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	2.324.602,59	328.989,36
	IMPUESTOS DIVERSOS	21.420.302,49	833.620,32
	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS	17.046.248,41	833.620,32
	DE VEHICULOS MOTOR DE TRANSPORTE TERRESTRE	4.335.120,00	0,00
	DE LOTERIAS Y JUEGOS DE AZAR	38.934,08	0,00
	OTROS IMPUESTOS	0,00	0,00
TASAS Y CONTRIBUCIONES		28.900.744,67	12.779.121,74
	TASAS GENERALES	16.573.241,67	3.191.286,85
	ACCESO A LUGARES PUBLICOS	147.925,03	0,00
	OCUPACION A LUGARES PUBLICOS	396.285,02	0,00
	ESPECIES FISCALES	13.338,20	5.203,00
	VENTA DE BASES	0,00	6.000,00
	PRESTACION DE SERVICIOS	1.548.462,26	1.273.210,79
	AL RODAJE DE VEHICULOS		730.718,60
	CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	252,38	0,00

	PERMISOS LICENCIAS Y PATENTES	33,00	111.413,21
	REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGIA	2.634.682,67	69.068,82
	MATRICULAS PENSIONES Y OTROS EN EDUC	19.895,54	0,00
	TASA DE SEGURIDAD	5.128.447,41	995.672,43
	CUERPO DE BOMBEROS	3.767.070,39	0,00
	TASAS DIVERSAS	2.244.135,82	0,00
	SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	672.713,95	0,00
	CONTRIBUCIONES	12.327.503,00	9.587.834,89
	PAVIMENTACION		4.034.625,05
	REPAVIMENTACION URBANA	258.612,86	3.031.026,18
	ACERAS,BORDILLOS Y CERCAS	61.663,54	1.366.801,81
	OBRAS DE REGENERACION URBANA	401.455,83	
	OBRAS DE ALCANTARRILLADO Y CANALIZACION		1.155.381,85
	OBRAS DE ALUMBRADO PUBLICO		0,00
	OTRAS CONTRIBUCIONES	11.605.770,77	0,00
	TOTALES	91.918.097,59	19.570.327,85

El Distrito Metropolitano de Quito obtuvo, durante el periodo enero a diciembre de 2009, una recaudación efectiva por concepto de ingresos tributarios de USD 91'918,097.59; mientras que en el Municipio de Cuenca, durante el mismo periodo, la recaudación efectiva por los mismos tributos fue de USD 19'570,327.85.

Con este análisis comparativo se puede visualizar el comportamiento que tuvieron las recaudaciones de los tributos durante el año 2009:

Impuestos.- El Municipio de Quito, por concepto de recaudación por estos tributos, obtuvo la suma total de USD 63'017,352.92 y representó el 68.56% del total de ingresos tributarios recaudados durante el año 2009.

El impuesto de mayor representatividad en este comportamiento es el que corresponde a las Patentes que generó un valor de USD 17'046,248.41 y significó el 27.05% frente al valor total recaudado por concepto de Impuestos;

por el otro lado el rubro de menor participación en este comportamiento fue el correspondiente al impuesto al juego que se obtuvo un monto de USD 38,934.08 y corresponde al 0.06%.

En el Municipio de Cuenca se recaudó, por este tipo de tributos, el valor de USD 6'791,206.11 que significó el 34.70% del total de tributos recaudados durante el año 2009.

El impuesto que generó el mayor ingreso fue el que corresponde A los Activos Totales por un monto de USD 1'963,209.24 y el impuesto que menor participación en esta recaudación fue el que corresponde A los Predios Rústicos que recaudó un monto de USD 172,760.25

Tasas y Contribuciones.- el Municipio de Quito obtuvo una recaudación, por estos conceptos, de USD 28'900,744.67 que al compararlo con el total de los ingresos tributarios representó el 31.44%.

En el Municipio de Cuenca la recaudación por tasas y contribuciones fue de USD 12'779,121.74 y representó el 65.30% frente a la totalidad de los ingresos tributarios recaudados durante el año 2009.

De los resultados obtenidos en las dos municipalidades se puede anotar lo siguiente:

1. La recaudación efectiva por el total de tributos del Municipio de Cuenca constituye el 21.29% frente a la recaudación efectiva por el mismo concepto en el Municipio de Quito.
2. En la recaudación de los ingresos tributarios del año 2009, en el Municipio de Quito, los impuestos representan el mayor porcentaje

del resultado obtenido y no así las tasas y contribuciones; a diferencia de lo que sucede en el Municipio de Cuenca en donde las tasas y contribuciones constituyen los rubros de mayor recaudación, y no así los impuestos.

3. El porcentaje de recaudación por concepto de Tasas y Contribuciones, en el Municipio de Quito (31.44%), es similar al porcentaje de recaudación por Impuestos en el Municipio de Cuenca (34.70%).
4. La recaudación por concepto de Tasas y Contribuciones, en el Municipio de Cuenca (65.30%), es semejante a la recaudación por Impuestos en el Municipio de Quito (68.56%).
5. La recaudación de los USD 6'79,206.11 por Impuestos, en el Municipio de Cuenca, representó el 10.78% frente a la recaudación de USD 63'017,352.92, por el mismo concepto, en el Municipio de Quito, resultado que puede tener su razón de ser por la población que posee cada una de de las dos municipalidades.
6. El Municipio de Quito recaudó en el año 2009 el valor de USD 28'900,744.67 por concepto de Tasas y Contribuciones; el Municipio de Cuenca, por los mismos tributos, recaudó USD 12'779,121.74, que represento el 44.22% frente a la recaudación del Municipio de Quito.
7. En la comparación de la recaudación por concepto de Tasas Generales, entre los Municipios de Quito y Cuenca, podemos observar que en la Municipalidad de Cuenca se obtiene por este

tributo el monto de USD 3'191,286.85 que representó el 19.26% frente al total recaudado en el Municipio de Quito que fue de USD 16'573,241.67

8. En el caso de las Contribuciones Especiales de Mejoras el valor recaudado, por el Municipio de Cuenca, fue por un monto de USD 9'587.834.89 y la recaudación en el Municipio de Quito fue de USD 12'327,503, resultados que al ser comparados (Cuenca frente a Quito) representan el 77.78%, siendo un valor relativamente bueno.

Porcentaje de Cumplimiento del Presupuesto Codificado frente a lo Recaudado:

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO

MUNICIPIOS DE QUITO Y CUENCA

	DESCRIPCION	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	
		QUITO	CUENCA
IMPUESTOS		85,80%	76,74%
	SOBRE LA RENTA, UTILIDADES Y GANANCIA DE CAPITAL	99,00%	114,92%
	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBANOS	99,00%	114,92%
	SOBRE LA PROPIEDAD	80,72%	74,95%
	A LOS PREDIOS URBANOS	88,69%	49,11%
	A LOS PREDIOS RUSTICOS	70,86%	43,19%
	DE ALCABALAS	88,89%	85,58%
	A LOS ACTIVOS TOTALES	64,63%	109,07%
	A LA INSCRIPCION EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	54,98%	0,00%
	A LA INSCRIPCION EN REGISTRO DE LA PROPIEDAD / MERCANTIL	54,98%	0,00%
	AL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS	105,66%	82,25%
	A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS	105,66%	82,25%
	IMPUESTOS DIVERSOS	90,82%	
	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS	90,67%	75,78%

	DE VEHICULOS MOTOR DE TRANSPORTE TERRESTRE	91,75%	0,00%
	DE LOTERIAS Y JUEGOS DE AZAR	64,89%	0,00%
	OTROS IMPUESTOS		0,00%
TASAS Y CONTRIBUCIONES		84,08%	61,42%
	TASAS GENERALES	81,35%	80,96%
	ACCESO A LUGARES PUBLICOS	41,09%	0,00%
	OCUPACION A LUGARES PUBLICOS	63,41%	0,00%
	ESPECIES FISCALES	67,36%	86,72%
	VENTA DE BASES		3000,00%
	PRESTACION DE SERVICIOS	100,42%	108,82%
	AL RODAJE DE VEHICULOS		60,89%
	CONTROL DE VIGILANCIA MUNICIPAL	3,88%	0,00%
	PERMISOS LICENCIAS Y PATENTES	0,55%	43,61%
	REGISTRO SANITARIO Y TOXICOLOGIA	58,16%	69,07%
	MATRICULAS PENSIONES Y OTROS EN EDUC	94,74%	0,00%
	TASA DE SEGURIDAD	92,40%	82,29%
	CUERPO DE BOMBEROS	90,77%	0,00%
	TASAS DIVERSAS	87,56%	0,00%
	SECTOR TURISTICO Y HOTELERO	67,27%	0,00%
	CONTRIBUCIONES	88,05%	56,85%
	PAVIMENTACION		51,40%
	REPAVIMENTACION URBANA	44,21%	97,78%
	ACERAS,BORDILLOS Y CERCAS	64,91%	82,34%
	OBRAS DE REGENERACION URBANA	58,18%	
	OBRAS DE ALCANTARRILLADO Y CANALIZACION		27,15%
	OBRAS DE ALUMBRADO PUBLICO		
	OTRAS CONTRIBUCIONES	91,89%	
	TOTALES	85,25%	65,99%

El presente análisis pretende realizar un comparativo de los Porcentajes de Cumplimiento obtenidos, de lo presupuestado frente a lo recaudado, en el año 2009 de los Municipios de Quito y Cuenca.

Al respecto vale indicar que el Porcentaje de Cumplimiento es el índice o relación entre dos parámetros y es el que refleja el cumplimiento que se generó entre lo presupuestado y lo ejecutado (recaudado); es decir, realiza una

medición porcentual de cumplimiento entre el codificado y lo efectivo que sucedió en el año 2009.

Como se puede observar, en el caso del Municipio de Quito, el porcentaje general de cumplimiento de los ingresos tributarios fue del 85.25%, un resultado aceptable pero no satisfactorio ya que no se logró recaudar lo programado y quedó por recibir un 14.75%, el monto no recaudado fue de USD 15'898,119.

En el Municipio de Cuenca el porcentaje de cumplimiento fue del 65.99% del total de ingresos tributarios, resultado menos favorable ya que la Municipalidad no recaudó en el año el 34.01% que, en valor absoluto, significó USD 10'086,572.15 de déficit.

3.3 Elementos para la formulación del Manual Práctico Tributario Municipal en Quito y Cuenca

El Sistema Tributario Municipal en el Ecuador es demasiado complicado, dada su estructura y el significativo número de tributos que existen, muchos de éstos no justifican su presencia por los limitados rendimientos. Los tributos municipales (impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras) constituyen la mayor fuente de recaudación de ingresos propios de cada Municipalidad.

Por lo expuesto es necesario considerar la formulación de un Manual Práctico Tributario Municipal, que sea útil para todos los Gobiernos Municipales, el mismo que debe tener como objetivo primordial la simplicidad en la Administración de los Tributos para el entendimiento y aceptación por

parte de los contribuyentes y como otra finalidad el mejorar la recaudación de los recursos propios de cada Municipalidad, para fortalecer su autonomía.

Los elementos más importantes, a considerarse para la Formulación de un Manual Práctico Tributario Municipal, son:

ELEMENTO: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL DEPARTAMENTO FINANCIERO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El primer elemento a considerarse debe ser la Estructura Organizacional que debe tener la Dirección Financiera de cada Municipalidad. Para este objetivo se debe considerar que los Gobiernos Municipales tienen como una de sus principales responsabilidades proveer bienes y servicios y obras para la ciudadanía con el fin de mejorar su calidad de vida, en este contexto, es necesario la modernización de las instancias municipales por lo que, la Dirección Financiera, para cumplir con este propósito debe considerar el Modelo existente en el Distrito Metropolitano de Quito que es el más adecuado.

Cada uno de los Gobiernos Municipales debe tener una Dirección Financiera que se encargue de la gestión para la recaudación de los ingresos Tributarios y No tributarios.

La Dirección Financiera debe dividirse en dos departamentos: el primero que se encargue de la gestión de los Ingresos Tributarios y, el segundo de los Ingresos No Tributarios.

La Dirección Financiera Tributaria es un departamento que tiene como misión la gestión óptima para la recaudación de los tributos, fuente primordial

de ingresos de cada Municipalidad, de esta Dirección dependerá la Dirección de Rentas.

La Dirección Financiera, que se encarga de la gestión de los Ingresos No Tributarios, es el departamento cuya misión es generar información oportuna y confiable a través de procesos definidos en un contexto de eficiencia, eficacia, relevancia, productividad y competitividad que asegure una gestión administrativa financiera ágil y oportuna, basados en una planificación presupuestaria dinámica, un sistema de contabilidad moderno y, una actitud positiva, para un servicio de calidad.

La Dirección Financiera debe subdividirse en tres departamentos:

1. Presupuesto.- que se encargará de programar, formular, ejecutar, evaluar y liquidar el presupuesto de la Municipalidad.
2. Contabilidad.- elaborar, preparar y mantener actualizados los registros contables de todas las operaciones que realiza la institución, de acuerdo a los principios contables generalmente aceptados y las normativas vigentes, así como consolidar la información contable de los entes desconcentrados de la Municipalidad y de acuerdo a las necesidades institucionales, las Empresas, Fundaciones y Corporaciones.
3. Tesorería.- este departamento debe estar integrado por tres sub departamentos que son:
 - a. Ingresos.- se encarga de efectuar las recaudaciones de las obligaciones tributarias y no tributarias en estricto

cumplimiento de las disposiciones legales vigentes; así como la verificación y aprobación de los partes de recaudación y su respectivo depósito del Municipio Central y las Administraciones Zonales en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, sistema financiero y los bancos privados.

- b. Pagos.- se encarga de controlar y supervisar el manejo adecuado y oportuno de los pagos, anticipos de sueldos, flujo de caja, emisión de transferencias, pagos al IESS, remuneraciones y registros varios.
- c. Coactivas.- departamento judicial encargado de iniciar y tramitar los procesos administrativos de ejecución, tiene como una de sus principales responsabilidades el bien común local de proveer bienes y servicios y obras para la ciudadanía con el fin de mejorar su calidad de vida a fin de realizar el cobro de los títulos de crédito vencidos por obligaciones municipales tributarias y no tributarias, aplicando las correspondientes disposiciones legales.

ELEMENTO: DEFINICIONES E INSTRUMENTOS

Es necesario que se determinen definiciones simples y concretas de los términos que se utilizarían en el Manual Práctico Tributario Municipal, las cuales deberían ser las siguientes:

Ordenanza.- es una norma de carácter general con aplicación en todo el territorio cantonal, con rango inferior a ley, a través de la cual se desarrolla todo el ámbito de competencia del Gobierno Municipal. Constituye la fuente

primordial de la que se nutre el derecho municipal, ya que a través de ésta se concreta la posibilidad del ejercicio de las competencias de los Gobiernos Municipales.

Se debe señalar que en la Constitución del año 2008, en el Art. 425, se estableció el orden jerárquico de aplicación de las normas, allí se diferenciaron las Ordenanzas Municipales y las Ordenanzas Distritales que le corresponden al Distrito Metropolitano de Quito, cuando éste se constituya en Distrito Metropolitano Autónomo señalando que, éstas últimas, tienen mayor jerarquía que las primeras.

Tributo.- denominación genérica de las cargas impositivas que consiste en la prestación pecuniaria exigida por un ente público, en ejercicio de la facultad tributaria, que se caracteriza por la coactividad y el carácter contributivo.

Impuestos: son aquellos tributos que no tienen una vinculación directa con la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública. Surge por la facultad tributaria del Estado con el objeto de financiar sus gastos.

Es un ingreso público permanente que los estados crean y exigen para sostener el gasto público. El hecho generador del impuesto pertenece a una categoría distinta y distinguible de las que son propias de la tasa y contribución especial de mejoras.

Tasas: Es una clase del género tributo, que halla su fuente jurídica en la voluntad unilateral y coactiva del Estado, que impone al contribuyente el pago de un determinado valor por la realización de una actividad o la prestación de un servicio con relación a ese contribuyente, no representa un

pago por compra de un servicio sino una retribución por la utilización de los bienes públicos.

Es un tipo de ingreso tributario diferente del impuesto y de frecuente empleo en las finanzas públicas seccionales; es el cobro por el uso de los servicios públicos divisibles que brindan los GAD o, por la utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público.

Contribuciones Especiales de Mejoras: Las contribuciones especiales de mejora son tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención, por parte del contribuyente, de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de una obra pública o del establecimiento y ampliación de servicios públicos.

Catastro.- es un sistema de registro de información, el cual contiene una serie de datos de las propiedades urbanas y rurales de los predios, actividades económicas o de establecimientos ubicados en la respectiva jurisdicción cantonal; deben ser actualizados de manera permanente debido a las modificaciones que se generan en la base de datos, producto de las diferentes transacciones a los que están sujetos los inmuebles como son: compraventas o constitución de gravámenes como hipotecas, usufructos, o derechos de uso o habitación.

Avalúo.- Es el proceso de valoración de bienes inmuebles que da como resultado el valor de la propiedad para fines tributarios y de otra naturaleza.

Valor de la Propiedad.- constituye el valor real o de mercado de las propiedades, resultado de los procesos de actualización de los avalúos, tanto

de las propiedades urbanas como rurales y que deben ser actualizadas en forma general, cada dos años, de manera que el catastro registre el valor real.

ELEMENTO: SIMPLICIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA

Del análisis realizado se desprende que los Gobiernos Municipales no tienen una clara y definida estructura en materia tributaria; la misma que tiende a ser muy compleja y permite evidenciar que, estos esquemas en términos generales, no son los más adecuados ya que representan una inmensa carga operativa y administrativa que no se ve retribuida con la recaudación que estos tributos producen.

Los tributos deberían ser simples y homogéneos, a nivel de las Municipalidades de la República del Ecuador, con el objetivo de incentivar su pago por parte de los contribuyentes, es decir, debería existir una Reforma Tributaria Municipal profunda que permita proporcionar a la ciudadanía un Sistema Tributario Municipal Simple pero que sea eficiente y eficaz.

Debería contemplarse la revisión de todos y cada uno de los tributos considerando que, en la actualidad, ningún estado de derecho puede hacer ejercicio de su facultad tributaria si no se lo realiza a través de los órganos representativos de la soberanía popular; en el caso de los Impuestos la facultad tributaria es únicamente del Estado quien puede crear, modificar o suprimir a través de la Asamblea Nacional, mediante la presentación al Presidente de la República, del proyecto de ley respectivo preparado en ejercicio de su atribución privativa que tiene en esta materia.

Los Gobiernos Municipales, en función a su facultad tributaria, pueden crear, modificar o suprimir, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones

especiales de mejoras por los servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y, en razón de las obras que ejecuten, dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción.

De los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las Municipalidades, son las que tienen el mayor número de impuestos de beneficio directo y el ejercicio de todas las facultades tributarias (reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora y recaudadora) es de su entera responsabilidad.

La aprobación de las leyes y ordenanzas deben efectuarse partiendo de los elementos básicos y estructurales de los tributos a aplicarse y que en general son:

1. Configuración del hecho imponible;
2. Atribución del crédito tributario a un sujeto pasivo determinado;
3. Determinación del sujeto pasivo;
4. Elementos necesarios para la fijación de la base imponible;
5. Exenciones al hecho imponible.

En el caso de los tributos municipales se debería promover mejorar la gestión de los recursos propios sin crear nuevos tributos y pretender:

1. Racionalizar los tipos de tributos y sus tarifas.
2. Sincerar y transparentar los tributos y por ende los avalúos.
3. Mantener una actualización, de forma permanente, del catastro predial.

4. Utilizar valores reales como base de cálculo para los tributos.
5. Fortalecer la autonomía financiera municipal con recursos propios, sin crear nuevos tributos.
6. Aplicar políticas de incentivo tributario para promover el desarrollo de las ciudades.
7. Establecer excepciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los tributos municipales.
8. Cada Concejo debe fijar las tarifas de acuerdo a la realidad económica de cada cantón.

En el caso de los impuestos debería propenderse a:

Impuestos sobre la Propiedad:

1. Las Municipalidades, actualmente, cuentan con una nueva manera de incidir sobre el desarrollo cantonal a través de políticas tributarias locales. Es por esto que cada Municipalidad está obligada a gobernar responsablemente y rendir cuentas a la población cantonal.
2. En el caso del Impuesto a la Propiedad Urbana y Rural debe obligarse a transparentar y sincerar las valoraciones prediales en términos reales, para determinar el avalúo catastral en el que se refleje el valor de mercado.
3. El impuesto a los vehículos se considera que, con la modificación existente, la tarifa está correcta porque mientras mayor sea el

avalúo del vehículo, mayor será el impuesto; dicho avalúo siempre será tomado de los registros del SRI, las Jefaturas de Tránsito y la Comisión de Tránsito del Guayas.

Impuestos sobre las actividades económicas:

1. El Impuesto de Patente Municipal debe ser el único impuesto anual a cancelar por toda persona natural, jurídica, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento que realice una actividad económica de carácter comercial, industrial y financiera dentro de una jurisdicción municipal o metropolitana. La tarifa debería ser en función al patrimonio (activo menos pasivo) que maneje cada negocio o establecimiento y no debería ser a discrecionalidad de cada Municipalidad, se establecerían los mismos parámetros para todos los Municipios. La tarifa que se tiene en la ciudad de Quito es un modelo a seguir en el cual el impuesto anual no puede ser inferior a USD 10.00 ni tampoco superior a los USD 5,000.00.
2. En el caso del Impuesto a los Espectáculos Públicos la tarifa debería ser única, del 10% del valor de las entradas vendidas, y no ser discrecional con los eventos deportivos de categoría profesional en el cual se cobra un 5% adicional, ni tampoco se consideraría la exoneración del impuesto a las entradas de ínfimo valor. Se tendría que eliminar toda exoneración al pago de este impuesto incluyendo los eventos en donde se presenten, únicamente, artistas ecuatorianos para evitar así que los

organizadores de eventos internacionales se sientan desfavorecidos y; la autorización de los espectáculos públicos debe ser competencia exclusiva de cada municipalidad donde se realice el evento.

Impuestos sobre las transferencias de dominio y registros:

1. El impuesto a la transferencia de dominio de la propiedad inmobiliaria (Alcabala), la tarifa del 1% del valor de la transferencia (valor real de la propiedad), fue considerado con la finalidad de adecuar este impuesto a la realidad del mercado inmobiliario pero el Ejecutivo no consideró que con esta reforma se provocó una fuerte disminución en la recaudación de las Municipalidades, por este concepto.
2. Impuesto a las Utilidades en la Compra – Venta de Inmuebles Urbanos (Plusvalía), la determinación de la base imponible debe ser ajustada por lo menos al índice de precios al consumidor urbano para que su tarifa del 10% sea representativa, para este impuesto.

Respecto a las tasas y contribuciones especiales de mejoras:

1. Como se pudo observar en el análisis realizado, en la Municipalidad de Quito y Cuenca, existe una gran variedad de tasas y contribuciones especiales de mejoras, dentro de los cuales hay tributos que no son representativos por su recaudación y que, a mi criterio, deberían ser objeto de una revisión exhausta y pormenorizada con la finalidad de homogenizar los tipos de

tasas, a nivel de todos los Gobiernos Municipales, considerando su nivel de recaudación.

2. El hecho generador y la tarifa de estos tributos debe ser claro, simple y específico con el propósito de tener una mayor comprensión por parte del contribuyente y que facilite su recaudación.
3. Se buscaría la homogenización de la nomenclatura de las tasas y contribuciones especiales con la finalidad de no crear distorsión de los tributos, entre los diferentes Gobiernos Municipales.

CONCLUSIONES:

1. La estructura organizacional de las Direcciones Financieras del Distrito Metropolitano de Quito es un modelo dinámico que permite dividir a la parte financiera en dos direcciones con el objetivo de que exista una dirección que tenga como competencia, exclusiva, la recaudación de los ingresos tributarios que constituyen la principal fuente de ingresos de este gobierno.
2. El sistema tributario municipal es demasiado complejo y se evidencia que los esquemas no son los adecuados.
3. El análisis realizado pone de manifiesto que existe una gran variedad de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora), cuya aplicación en lugar de simplificar y facilitar a los contribuyentes el pago, los enreda y esta confusión genera el obviar el pago de los mismos y por ende da lugar a la evasión.

4. El manejo y recaudación de los tributos, en los Municipios, representan una inmensa carga operativa y administrativa que no se ve retribuida en su recaudación.
5. La recaudación por el tributo a los Vehículos, en el Municipio de Cuenca, está mal considerado al determinarlo como una Tasa al Rodaje de Vehículos ya que el hecho generador es el mismo requisito que el Impuesto a los Vehículos.
6. La nomenclatura existente en la definición de las tasas y contribuciones especiales de mejoras, en los Gobiernos Municipales de Quito y Cuenca, son diferentes cuando la esencia que gravan es la misma.
7. La facultad otorgada a los gobiernos autónomos para crear tasas para el financiamiento de obras, que se evidencia en el Código de Organización Territorial (Cootad), puede ser mal interpretado por los Municipios y dar lugar a que tomen como base esta norma jurídica para la creación de tributos que no cumplen con los requisitos necesarios para serlo.
8. Existe demasiado hermetismo, en las Direcciones Financieras del Municipio de Cuenca y del Distrito Metropolitano de Quito, para proporcionar información financiera y administrativa para la elaboración de trabajos de investigación lo cual se contrapone con la normativa vigente (Ley de Transparencia de Información y Rendición de cuentas).

RECOMENDACIONES:

1. Revisar y proponer, en el Municipio de Cuenca, una estructura organizacional con un modelo similar al del Distrito Metropolitano de

Quito con perspectivas de mejoramiento por el crecimiento poblacional puesto que Cuenca es considerada como la tercera ciudad de la República del Ecuador por su actividad económica, financiera y social.

2. Preparar y proponer un sistema tributario municipal, a nivel de todas las municipalidades, que permita contar y aplicar una estructura tributaria simple que sea eficiente, efectiva y económica.
3. Simplificar y homogenizar los tributos, a nivel de los GAD Municipales, con el objetivo de fomentar e incentivar la cultura de pago a los contribuyentes.
4. Implantar e implementar un nuevo sistema tributario municipal que propenda a mejorar los tributos y evite la carga operativa y administrativa, que en la actualidad representan.
5. Reclasificar la Tasa al Rodaje de Vehículos al grupo de los Impuestos, en el Municipio de Cuenca.
6. Homogenizar la nomenclatura de las tasas y contribuciones especiales de mejoras, que graven el mismo hecho generador.
7. Contemplar los requisitos necesarios para la creación de tributos por parte de los Gobiernos Municipales.
8. Dar cumplimiento a la normativa vigente en la entrega de información financiera y administrativa, por parte de las Direcciones Financieras de los Municipios, para la obtención de documentos que coadyuven en la revisión, análisis y proposición de proyectos en materia tributaria que

beneficien a los municipios y por ende a todos los ecuatorianos que de una u otra forma ganamos con esa aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Aghón G, *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Proyecto Regional CEPAL/GTZ, Serie Política Fiscal No. 44, Santiago de Chile, 1997

Carretero P. Adolfo, *Derecho Financiero*, Editorial Santillana, Madrid, 1970

Gianotti Germán Luis, *Tributos Municipales - Efectos Distorsivos sobre las actividades empresariales*, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 2002

Heredia José Raúl, *El Poder Tributario de los Municipios*, Rubinzal – Culzoni Editores, Santa Fé, 2005

Iturralde D. Felipe, *Manual de Tributación Municipal*, Edición Trama, 1998

Junguito R, *Autonomía de los estados y Descentralización en el Constitucionalismo Latinoamericano*, Ponencia ante el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Caracas UCAB, 1995

Nieto Juan José, *La Gestión de los Impuestos Municipales*, Editorial Aranzandi S.A., Pamplona, 1997

Plazas Vega Mauricio Alfredo, *Derecho Tributario Comunitario – La Armonización Tributaria en el Sistema Andino de Integración*, Legis Editores S.A., Primera Edición, 2001

Robles, J, *La Descentralización y el Financiamiento de la Política Social*, Ponencia presentada en las Jornadas para la Evaluación de los Procesos de Modernización en el Estado Zulia, Maracaibo, 1997

Shaw José Luis, *Tasas, Precios e Impuestos. Su diferenciación en la doctrina contemporánea*, Impreso en Mastergraf srl, Edición Amparada al Art. 79, Cabildo, 1993

Silva García Francisco, *Gerencia Pública Integra*, Escobar Impresores, Quito – Ecuador

Silva, R, *La Descentralización Fiscal como Instrumento de Desarrollo Económico en el estado Zulia*, Trabajo Especial de Grado. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, 1999

Suing Nagua José, *Derecho Municipal y Legislación Ambiental*, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja – Ecuador, 2009

Universidades, Gobiernos Locales y Descentralización, Expositor Mario Piñeiros, LERC, Quito, Ecuador, noviembre 2005

Villegas, Héctor, *Curso de Finanzas derecho financiero y tributario*, octava edición Astrea, Buenos Aires, 2002

FUENTES LEGALES

Codificación del Código Tributario

Código de la Democracia

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008

Constitución de la República del Ecuador 1998

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Ley No. 27. RO/169 de 8 de octubre de 1997

Ley Orgánica de Régimen Municipal

Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- COOTAD

FUENTES ELECTRÓNICAS

www2.scielo.org.ve/scielo.php/

www.es.wikipedia.org/wiki/Espacio_urbano