

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

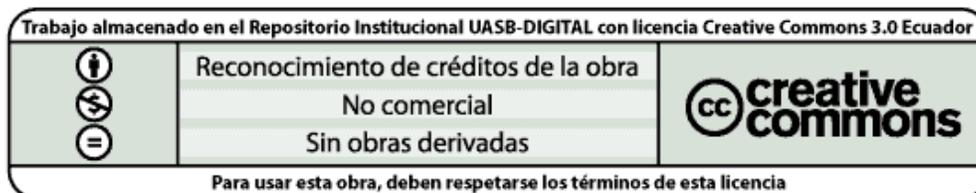
ÁREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN

SIMPLIFICACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

VERÓNICA ALEXANDRA JÁCOME JÁCOME

2012



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.

Verónica Jácome J.

27 de septiembre del 2012

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN

SIMPLIFICACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

VERÓNICA ALEXANDRA JÁCOME JÁCOME

DR. JOSÉ SUING NAGUA

QUITO – ECUADOR

RESUMEN

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al igual que todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador se encarga de administrar los tributos municipales que se encuentran establecidos en el COOTAD, y los que puede crear mediante ordenanza para aplicación dentro de su jurisdicción; la dirección metropolitana financiera tributaria por medio de sus áreas se encarga emitir resoluciones motivadas, ejercer la facultad determinadora, establecer sanciones, defender a la administración en el proceso contencioso tributario, por medio de la tesorería que pertenece a la dirección metropolitana financiera se efectúa la recaudación de los tributos y las acciones de coactivas; para esta investigación se propuso conocer y analizar los impuestos municipales del Distrito Metropolitano de Quito para la simplificación, el mejoramiento de su recaudación y administración, con el fin de realizar una propuesta enfocada al mejoramiento de la administración municipal, para lo cual se ha recopilado información de la institución, se ha realizado un análisis de cuatro años, desde el 2008 hasta el 2011 para determinar el comportamiento de los valores recaudados en lo que a impuestos se refiere, llegando a establecer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en los años analizados ha mantenido un comportamiento constante, no se evidenció una mejora representativa en recaudación por lo que se considera necesario realizar una revisión en la gestión y procesos de la administración.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios, a mis padres y hermanas, quiénes han estado presentes con su apoyo incondicional, brindándome su cariño, confianza y motivación para culminar el presente trabajo con el fin de cumplir el objetivo de obtener el título de Magister.

AGRADECIMIENTO

A Dios, que protege y guía mi camino; a mi familia por su comprensión y apoyo, en especial a mi hermana Paulina por su ayuda incondicional para culminar el presente trabajo.

A la Universidad Andina "Simón Bolívar", por la oportunidad que me brindó al aceptarme en sus aulas, a los docentes de la maestría por los conocimientos impartidos, en especial al Dr. José Suing Nagua, quién con su don de gente, compromiso y capacidad catedrática supo guiarme en la realización del presente trabajo de investigación.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I.....	14
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, POTESTAD TRIBUTARIA Y TRIBUTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL	14
1.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	14
1.1.1 Estructura Organizacional Tributaria Municipal.....	17
1.2 Potestad Tributaria	22
1.3 Tributos Municipales	23
1.3.1 Impuestos.....	25
1.3.2 Tasas.....	26
1.3.3 Contribuciones especiales de mejoras	28
CAPÍTULO II.....	31
DIAGNÓSTICO DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES	31
2.1. Impuestos sobre la propiedad.....	31
2.1.1 Impuesto Sobre la Propiedad Urbana.....	32
2.1.2 Impuesto Sobre la Propiedad Rural.....	34
2.2. Impuestos Sobre Actividades Económicas.....	36
2.2.1 Impuesto de Patentes	37
2.2.2 Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales	39
2.3. Impuestos sobre las transferencias de Dominio de Inmuebles	41

2.3.1 Impuesto de Alcabalas	42
2.3.2 Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos.	44
CAPÍTULO III	51
PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	51
CONCLUSIONES	73
RECOMENDACIONES.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	77

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO No. 1 Recaudación impuesto a predios urbanos.....	33
CUADRO No. 2 Recaudación impuesto a predios rústicos	35
CUADRO No. 3 Recaudación impuesto a patentes.....	38
CUADRO No. 4 Recaudación impuesto a los activos totales	40
CUADRO No. 5 Recaudación impuesto a alcabalas	43
CUADRO No. 6 Recaudación impuesto a utilidad por venta.....	45
CUADRO No. 7 Recaudación total por impuestos de 2008-2011	46

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO No. 1 Emitido vs. Recaudado- Predios urbanos.....	33
GRÁFICO No. 2 Emitido vs. Recaudado- Predios rústicos	36
GRÁFICO No. 3 Emitido vs. Recaudado – Patentes	39
GRÁFICO No. 4 Emitido vs. Recaudado - Activos totales.....	41
GRÁFICO No. 5 Emitido vs. Recaudado – Alcabalas.....	43
GRÁFICO No. 6 Emitido vs. Recaudado - Utilidad por venta.....	45
GRÁFICO No. 7 Recaudación de impuestos 2008-2011.....	47
GRÁFICO No. 8 Porcentaje de aporte de cada impuesto- 2011	48
GRÁFICO No. 9 Recaudado vs. Presupuestado General - Por Impuesto- 2011	49

INTRODUCCIÓN

En la actualidad se puede afirmar que los tributos se han convertido en el principal rubro de aportación al presupuesto general del estado en el caso de los tributos nacionales y lo correspondiente a los gobiernos autónomos descentralizados, razón por la cual cumplir los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador es fundamental para las instituciones relacionadas con la recaudación de impuestos, por esta razón surge la necesidad de plantear el tema de investigación relacionado con la simplificación de la tributación municipal.

Para que una administración tributaria obtenga los beneficios deseados, debe buscar la simplicidad en las actividades que ejecuta, procurando aplicar procedimientos fáciles para brindar un servicio adecuado y de calidad a los contribuyentes.

La presente investigación centra su atención a conocer y analizar los impuestos municipales del Distrito Metropolitano de Quito para su simplificación, el mejoramiento de su recaudación y administración, para lo cual se procederá primeramente a conocer cuál es la estructura del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, los tributos que esta institución recauda dando especial énfasis a los impuestos, una evaluación del comportamiento de los mismos con respecto a lo presupuestado y la identificación de sus aspectos relevantes.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en este trabajo, se utilizó varias técnicas de recopilación de información, como entrevistas a los funcionarios de la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria, revisión documental digital e impresa y bibliográfica, observación de campo.

Con toda la información recopilada se procedió a realizar un análisis revisando el comportamiento de las cifras en relación con la recaudación de los impuestos desde el año 2008 al 2011, logrando identificar algunas consideraciones importantes que servirán de fundamento a la simplificación de la tributación municipal.

Para llevar a cabo el desarrollo de la propuesta se ha organizado el presente trabajo de investigación en tres capítulos, en los mismos que se desarrollan temas importantes para tener un conocimiento general sobre el ámbito tributario que se aplica en las municipalidades.

El primer capítulo se refiere al fundamento teórico sobre la estructura organizacional, potestad tributaria y tributos de la administración tributaria municipal- Municipio Distrito Metropolitano de Quito, en base a lo establecido en las normas legales vigentes.

El segundo capítulo se refiere al diagnóstico de los impuestos municipales en base con lo establecido en las ordenanzas vigentes y la información presupuestaria obtenida del Distrito Metropolitano de Quito de los años 2008 hasta el 2011.

El tercer capítulo se refiere a la propuesta, en el cual se plantea alternativas de mejora que la administración podría considerar para lograr una simplificación tributaria municipal.

Por último, se presenta las conclusiones y recomendaciones a las que se llegaron al culminar la presente investigación, además se expone las respectivas fuentes bibliográficas, legales y electrónicas que apoyaron este trabajo.

CAPÍTULO I

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, POTESTAD TRIBUTARIA Y TRIBUTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

1.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

En la Constitución de la República del Ecuador se contempla la organización territorial del Estado, se establecen los gobiernos autónomos descentralizados - GAD, los cuales gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

De igual forma se define que el Estado ecuatoriano se organiza en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales, y por razones de conservación ambiental, étnico – culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales; y se especifica las competencias de cada uno de los gobiernos y los recursos económicos con los que cuentan.

Con la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD se materializa lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador, ya que este código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Adicionalmente, establece principios que van a regir a los GAD, incluyendo a los que constan en la Constitución (unidad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, y sustentabilidad del desarrollo).

Existe un gobierno autónomo descentralizado por cada circunscripción territorial, se encuentran integrados por ciudadanos electos democráticamente, quienes ejercerán su representación política, y se constituyen los de las regiones, de las provincias, de los cantones o distritos metropolitanos; y los de las parroquias rurales.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, que gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Estos gobiernos estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación, fiscalización; y, ejecutiva previstas en el COOTAD, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

La facultad normativa la ejercerá el concejo municipal, que es el órgano de legislación y fiscalización del GAD municipal, tiene la capacidad de dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial; estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular de conformidad a lo establecido en la ley de materia electoral.

La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de alcaldes, quienes son la primera autoridad del ejecutivo del GAD, elegidos por votación popular de acuerdo a lo establecido en la ley de materia electoral.

Los GAD municipales a mas de cumplir con las funciones establecidas en el artículo 54 del COOTAD, tienen la obligación de cumplir con las competencias exclusivas, que se establecen en el artículo 55 del mismo cuerpo legal, el cual menciona: “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) literal e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.(...)”

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito al ser un gobierno autónomo descentralizado municipal, actúa como facilitador de los esfuerzos de la comunidad en la planificación, ejecución, generación, distribución y uso de los servicios que hacen posible la realización de las aspiraciones sociales de la comunidad.

Entre los trámites que atiende el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se mencionan los siguientes:

- Otorgamiento y cancelación del registro del contribuyente que realiza actividad económica
- Emisión de certificados

- Exoneraciones de tributos
- Impuestos que administra
- Registros catastrales
- Licencia metropolitana de funcionamiento (En Línea)
- Consulta de impuesto predial (en línea)
- Denuncias y quejas (en línea)
- Reclamos administrativos tributarios; entre otros.

A continuación, se describe la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para conocer el nivel jerárquico al que pertenece la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria.

1.1.1 Estructura Organizacional Tributaria Municipal

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, según resolución A010 de 31 de Marzo de 2011, establece una estructura orgánica conformada por los niveles de gobierno, asesor y control, decisión, gestión y operativo. El nivel de Gestión Estratégica se encuentra conformado por la administración general, secretaria general de coordinación territorial y participación ciudadana, agencia metropolitana de control y registro de la propiedad distrital. La presente investigación centra su atención en la administración general, específicamente a la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria.

- **ADMINISTRACIÓN GENERAL**

La administración general se encarga del manejo de las direcciones metropolitanas administrativa, recursos humanos, financiera, financiera tributaria, de catastro, gestión de documentos y archivos y de informática, y a la vez es encargada de viabilizar los trámites, a través de los cuales, la ciudadanía obtiene obras. Esta unidad, está más enfocada a las ciudadanas y ciudadanos “internos”, que son las personas que trabajan tanto dentro de la propia administración, como en todos los entes, sectores y administraciones zonales que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.¹

- **DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA TRIBUTARIA**

La principal función de la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria-DMFT es recaudar los fondos que la ciudad necesita para su funcionamiento. Cuando la recaudación es baja, el Municipio se ve sin recursos para cumplir las funciones que debe desempeñar, es por esto que la gestión de esta Dirección es de vital importancia.

Esta Dirección es la encargada de encaminar toda la política tributaria del Distrito Metropolitano de Quito; reforma, regulariza y norma los compromisos y leyes tributarias de la ciudad. Siempre pendientes del crecimiento de la ciudad, la DMFT se encarga de establecer las políticas

¹ <http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral.html>, Julio 2012.

que permitan una mayor recaudación de impuestos, lo que más tarde se convierte en obras para Quito.²

Estructura Orgánica - Administración General



La Dirección Metropolitana Financiera Tributaria se encuentra conformada por las siguientes áreas: asesoría tributaria, contencioso tributario, gestión tributaria, transferencia de dominio, planificación y control.

El área de asesoría tributaria se encarga de atender todo tipo de reclamos administrativos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 500 del COOTAD en concordancia con los capítulos I y II del título II “de las reclamaciones, consultas y recursos administrativos del Código Tributario, esta área ejerce la facultad resolutoria de la administración tributaria.

Se define al reclamo administrativo como la solicitud formal presentada por el contribuyente a fin de que la Administración Tributaria se pronuncie mediante resolución sobre el acto impugnado. Los reclamos administrativos se pueden presentar por:

²<http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral/dirmtrib.html>, Julio 2012.

- Devoluciones por pago en exceso
- Pago indebido
- Exoneraciones de tributos
- Reliquidación de tributos
- Baja de títulos de crédito
- Reclamos

El procedimiento que sigue la administración tributaria para la atención de estos trámites es: recepción de trámites presentados por los contribuyentes, análisis de la documentación presentada, preparación, verificación, aprobación y notificación del documento o acto administrativo pertinente en la dirección definida para el efecto.

El área de lo contencioso tributario se encarga de conocer y resolver las controversias que se susciten entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los contribuyentes, responsables o terceros, por actos que determinen obligaciones tributarias o establezcan responsabilidades de las mismas, es decir se encargan de los juicios que puedan existir entre la administración tributaria y los contribuyentes.

El área de gestión tributaria se encarga de ejercer la facultad determinadora de la administración tributaria, según lo establece el Código Tributario, esta facultad comprende: la verificación, complementación o enmienda de las declaraciones de los contribuyentes o responsables, están encargados de emitir actas de determinación y liquidaciones de diferencias.

El área de transferencia de dominio se encarga de atender los trámites correspondientes a los impuestos de alcabala y a la utilidad o plusvalía, se procede a recibir la documentación presentada por el contribuyente para su registro, realiza el análisis y liquidación de los tributos, para que el contribuyente concluya el proceso con el pago del mismo.

El área de Planificación y control es la encargada de planificar y controlar todo lo relacionado con la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria, establece indicadores de cumplimiento, define las metas y establece procesos.

Otra de las áreas involucradas en el proceso tributario del Distrito Metropolitano de Quito, es la **Tesorería** que pertenece a la Dirección Metropolitana Financiera con su **unidad de coactiva**, ya que ejerce la facultad recaudadora, es decir es la encargada de recaudar y recuperar las obligaciones tributarias y no tributarias pendientes de cobro.

Una vez conocidas algunas generalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como es su organización, los tramites que atiende, a qué grupo de los gobiernos autónomos descentralizados pertenece, es importante enfocar la presente investigación en los tributos municipales, su clasificación, potestad tributaria, y demás aspectos primordiales a ser tratados.

1.2 Potestad Tributaria

Al hacer referencia a la normativa tributaria, es fundamental mencionar a quien pertenece la facultad o potestad de elaborar la norma; en los estados modernos, esta facultad es asignada principalmente a la función legislativa. José Vicente Troya Jaramillo, sostiene que: “potestad tributaria es una facultad o atribución jurídica que en forma abstracta, permanente, irrenunciable, y que en principio indelegable y legal, posee el Estado para establecer contribuciones para atender las obras y servicios públicos”³

De igual forma Villegas, identifica la potestad tributaria con la capacidad, facultad o atribución jurídica que tiene el Estado para crear en forma unilateral los tributos.⁴

En el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador publicada en Registro Oficial No. 449 del 10 de octubre del 2008 se 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.”

³ José Vicente Troya Jaramillo, “Finanzas Públicas y Constitución”, en *Estudios sobre la constitución ecuatoriana de 1998*, Valencia, 2005, p.345.

⁴ Héctor B. Villegas, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, t. I, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1980, 3era ed., p.178, citado por José Vicente Troya, op. cit. p.345.

En concordancia con lo mencionado la Asamblea Nacional es el organismo que aprobará como leyes las normas generales de interés común, es decir se requiere ley para crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador).

Considerando lo expuesto por los autores antes citados y basado en lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador se puede concluir que la potestad tributaria recae en la función legislativa quien, será la encargada de crear, modificar, exonerar o extinguir impuestos; mientras que para las tasas y contribuciones especiales cobradas por lo municipios recae en el concejo municipal.

1.3 Tributos Municipales

El termino tributo, proviene de la palabra latina *tributum* que significa carga, gravamen, imposición. Según Fleiner, define al tributo como: "*...prestaciones pecuniarias que el Estado u otros organismos de Derecho Público exigen en forma unilateral a los ciudadanos para cubrir las necesidades económicas.*". Concluye el ilustre autor afirmando que el tributo es toda prestación pecuniaria debida al Estado u otros organismos de Derecho Público, por los sujetos obligados en virtud de una norma legalmente establecida, para satisfacer los requerimientos del desarrollo nacional.⁵

⁵ http://www.derechoecuador.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5194, Noviembre 2009.

El artículo 6 del Código Tributario del Estado Ecuatoriano establece: “que los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional”.

Según Héctor Villegas los tributos “son las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que demanda la satisfacción de necesidades públicas.”

De los criterios jurídicos y en base la normativa citada anteriormente los tributos son prestaciones en dinero que exige el Estado basándose en su poder coactivo, estos en el ámbito municipal se clasifican en impuesto, tasas y contribuciones especiales.

- Los impuestos son tributos no vinculados, ya que su obligación de pago por parte del contribuyente o sujeto pasivo no está vinculado a actividad alguna del estado en relación a quien paga, es decir no genera derecho a exigir algo concreto al estado.
- Las tasas y las contribuciones especiales son tributos vinculados, porque su obligación de pago está atada a la prestación de un

servicio público o a la realización de una obra pública por parte del estado en cualquiera de sus manifestaciones.⁶

1.3.1 Impuestos

Un impuesto se puede considerar como aquella prestación en dinero realizada por los contribuyentes que por ley están obligados al pago, cuya prestación es exigida por un ente recaudador, que casi siempre es el Estado.⁷

Son aquellos tributos exigidos por el Estado en virtud de su potestad de imperio, sin que exista una contraprestación y que el contribuyente se ve obligado a pagar por encontrarse en el caso previsto por la disposición legal que configura la existencia del tributo.⁸

En base con los aportes anteriormente citados se puede definir que un impuesto es un tributo exigido por los gobiernos autónomos descentralizados municipales sin que exista obligatoriamente una contraprestación, es decir los sujetos pasivos de estos tributos no son necesariamente los beneficiarios directos del servicio que les presta el municipio.

Según lo establecido en el artículo 491 del COOTAD se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes:

- Impuesto sobre la propiedad urbana

⁶ Felipe Iturralde Dávalos, "*Manual de Tributación Municipal*", Quito, 1998, p.12.

⁷ http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5194:el-tributo-en-el-ecuador&catid=58:derecho-tributario, Julio 2012.

⁸ <http://aula.virtualepn.edu.ec/mod/book/view.php?id=17583&chapterid=8201>, Agosto 2012.

- Impuesto sobre la propiedad rural
- Impuesto a las Alcabalas
- Impuesto a los vehículos
- Impuesto de matrículas y patentes
- Impuesto a los espectáculos público,
- Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos
- Impuesto a la plusvalía de los mismos
- Impuesto al juego
- Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

El presente trabajo se enfoca en el análisis y diagnóstico de los impuestos: sobre la propiedad (impuesto sobre la propiedad urbana y rural), sobre las actividades económicas (impuesto de patentes y del 1.5 por mil sobre los activos totales), y sobre las transferencias de dominio de bienes inmuebles (impuesto a las alcabalas y a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y a la plusvalía de los mismos), los cuales administra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

1.3.2 Tasas

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.⁹

⁹ José Suing Nagua, "Gobiernos Autónomos Descentralizados", Loja, 2010, p.170.

En el artículo 566 del COOTAD se establece: “...Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este código, podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios.”

Considerando las definiciones anteriores se puede establecer que una tasa es un tributo en el cual el Estado por medio de la municipalidad correspondiente demanda al contribuyente el pago de un determinado valor por la prestación de un servicio.

Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa le corresponde al Alcalde del Distrito Metropolitano, serán tramitadas y aprobadas por el correspondiente concejo. Los servicios que se encuentran sujetos a tasas de acuerdo al artículo 568 del COOTAD son los siguientes:

- Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- Rastro;
- Agua potable;
- Recolección de basura y aseo público;
- Control de alimentos;
- Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- Servicios administrativos;

- Alcantarillado y canalización; e,
- Otros servicios de cualquier naturaleza.

Por su lado, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incluye otras tasas previa aprobación de ordenanzas por parte del concejo metropolitano, entre ellas se establece las siguientes:

- Por cobro por uso y aprovechamiento de balnearios y piscinas municipales en el Distrito Metropolitano de Quito;
- De matrícula en la Escuela Espejo;
- Por nomenclatura y numeración;
- Por servicios de salud, laboratorios y control sanitario;
- Por servicio de traslado de vehículos retirados de lugares prohibidos;
- Las actividades de capacitación;
- Por el otorgamiento de la licencia única anual de funcionamiento;
- Por servicios de seguridad ciudadana; entre otras.

1.3.3 Contribuciones especiales de mejoras

Son aquellas sumas de dinero que el Estado o ente recaudador, exige en razón de la ejecución de una obra pública, cuya realización o construcción debe proporcionar un beneficio económico en el patrimonio del contribuyente.¹⁰

El artículo 569 del COOTAD establece: es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la

¹⁰http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5194:el-tributo-en-el-ecuador&catid=58:derecho-tributario, Julio 2012.

construcción de cualquier obra pública. Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes.

De las aportaciones anteriores se establece que las contribuciones especiales de mejora son tributos que cobran los gobiernos autónomos descentralizados municipales a los beneficiarios de una obra pública que realiza, la misma que va a proporcionar mayor plusvalía al predio.

El sujeto activo de la contribución especial es el Distrito Metropolitano en cuya jurisdicción se efectúa la obra, por otra parte los sujetos pasivos de este tributo son los propietarios de los inmuebles beneficiados por la realización de la obra pública, y la base del tributo será el costo de la misma, el cual será prorrateado entre las propiedades beneficiadas, todo esto será fijado mediante ordenanza municipal.

Según lo establecido en el artículo 577 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, se consideran contribuciones especiales de mejoras las siguientes:

- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- Repavimentación urbana;
- Aceras y cercas;
- Obras de alcantarillado;
- Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;

- Deseccación de pantanos y relleno de quebradas;
- Plazas, parques y jardines; y,
- Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

La ejecución de las obras de infraestructura vial en el Distrito Metropolitano de Quito, serán de responsabilidad de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP-Q), para lo cual se cobrarán las correspondientes contribuciones especiales de mejoras, en los términos que establezca la ordenanza emitida para el efecto.

Una vez realizada la obra la EMOP-Q realizará la distribución del costo de la misma con la determinación de los contribuyentes y de los montos a ser cobrados por concepto de contribución especial de mejoras, esta información (nombres y apellidos, clave catastral, dirección domiciliario de los propietarios de los bienes inmuebles beneficiados) la remitirá a la Dirección Financiera Tributaria para que realice el proceso que le corresponde para el cobro de este tributo.

Una vez desarrollados los temas expuestos anteriormente, resulta pertinente continuar con la investigación propuesta en el presente trabajo, para lo cual es necesario realizar un diagnóstico general de algunos de los impuestos que administra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

2.1. Impuestos sobre la propiedad

Para los impuestos sobre la propiedad que se va a tratar en el presente trabajo, la actuación como sujeto activo de los mismos le corresponde al Distrito Metropolitano de la jurisdicción donde se encuentre ubicado un predio.

Para el cálculo de estos impuestos es necesario que el Distrito Metropolitano realice la valoración de las propiedades cada dos años y a la vez mantenga un catastro actualizado con datos reales, que proporcione información del territorio rápido, fácil y eficaz; catastro es un inventario de la totalidad de los bienes inmuebles de un país o región de éste, permanente y metódicamente actualizado mediante cartografiado de los límites de las parcelas y de los datos asociados a ésta en todos sus ámbitos, de ahí podemos establecer algunos elementos esenciales: es un inventario o registro público; al servicio no sólo de las distintas Administraciones sino del ciudadano y de la sociedad en general, permite la consulta y certificación de los datos de todos los bienes inmuebles de un determinado ámbito territorial, tiene como objeto material el bien inmueble, la realidad física, contiene información relativa a esos bienes

inmuebles: datos gráficos (cartografía parcelaria y croquis catastral) y alfanuméricos (físicos, económicos y jurídicos).¹¹

2.1.1 Impuesto Sobre la Propiedad Urbana

Este impuesto grava al valor de la propiedad urbana, son sujetos pasivos los propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas, quienes pagarán un impuesto anual, el porcentaje que se aplicará al valor del predio oscilará entre un mínimo de cero punto veinticinco por mil (0,25 ‰) y un máximo del cinco por mil (5 ‰) que será fijado mediante ordenanza por cada municipalidad.

Adicionalmente se establece el Impuesto a los inmuebles no edificados, como un recargo anual del dos por mil (2‰) que se cobrará sobre el valor que grava a los inmuebles no edificados hasta que se realice la edificación, de acuerdo con las regulaciones establecidas en el COOTAD.

La recaudación de este impuesto para el año 2011 representa un 18% en relación al total recaudado por impuestos, para los años 2008 al 2011 la administración tributaria municipal realizó el cálculo sobre el avalúo comercial del predio establecido para cada bienio, y se aplicaron las mismas tarifas durante estos años.

Según lo establece la ordenanza emitida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para el bienio 2012 – 2013 se realiza una

¹¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Catastro>, Junio 2012.

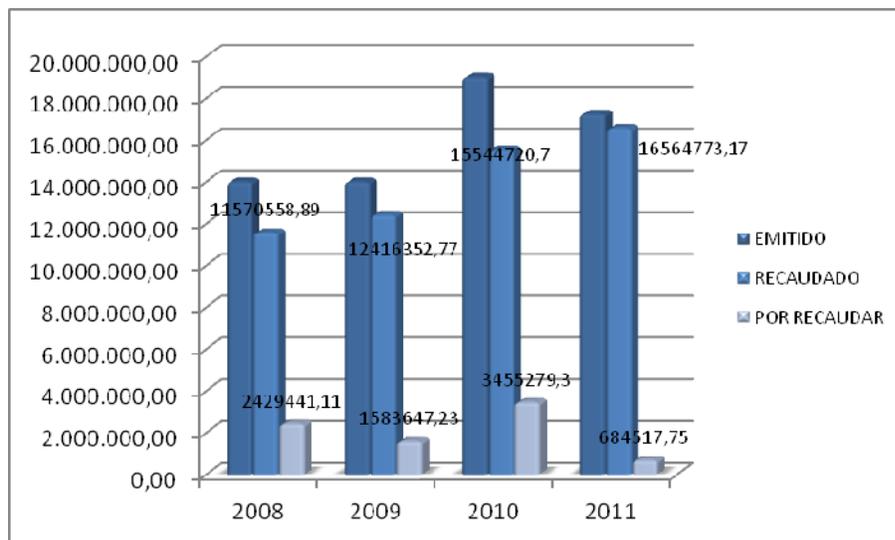
actualización del avalúo del suelo y en las tarifas a ser aplicadas para los predios urbanos, esto en consideración a lo establecido en el COOTAD.

A continuación se presenta un cuadro resumido de valores recaudados de los últimos años.

CUADRO No. 1 Recaudación impuesto a predios urbanos

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	EMITIDO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	A LOS PREDIOS URBANOS	14.000.000,00	0	14.000.000,00	11.570.558,89	2.429.441,11
2009	A LOS PREDIOS URBANOS	14.000.000,00	0	14.000.000,00	12.416.352,77	1.583.647,23
2010	A LOS PREDIOS URBANOS	19.000.000,00	0	19.000.000,00	15.544.720,70	3.455.279,30
2011	A LOS PREDIOS URBANOS	25.088.695,00	-7.839.404,08	17.249.290,92	16.564.773,17	684.517,75

GRÁFICO No. 1 Emitido vs. Recaudado- Predios urbanos



En relación con los cuatro años planteados para este análisis se puede observar que en el último año se reduce de manera significativa la diferencia entre lo presupuestado y lo recaudado, esta diferencia representa apenas el 4% a devengar del valor presupuestado, en los años anteriores se podría decir que se ha mantenido entre el 11% a 18% de diferencia. Esta diferencia mínima representa una recaudación del 96% en relación con lo presupuestado.

2.1.2 Impuesto Sobre la Propiedad Rural

Este impuesto grava a la propiedad de predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas, para el efecto los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, plantaciones agrícolas y forestales; son sujetos pasivos los propietarios de los predios situados en las zonas rurales dentro de la jurisdicción del distrito metropolitano al que pertenezca; el porcentaje que se aplicará no será inferior a cero punto veinticinco por mil ($0,25 \times 1000$) ni superior al tres por mil (3×1000), que será fijado mediante ordenanza por cada municipalidad, sobre el valor acumulado de todos los predios que posea en un mismo cantón. El pago de este impuesto se lo puede realizar a partir del primero de enero de cada año, el municipio tiene la obligación de realizar un catastro cada bienio de las propiedades rurales, y un avalúo bianual de las mismas.

La recaudación de este impuesto por el año 2011 representa un 1% del total recaudado por este rubro por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de igual forma que el impuesto sobre la propiedad

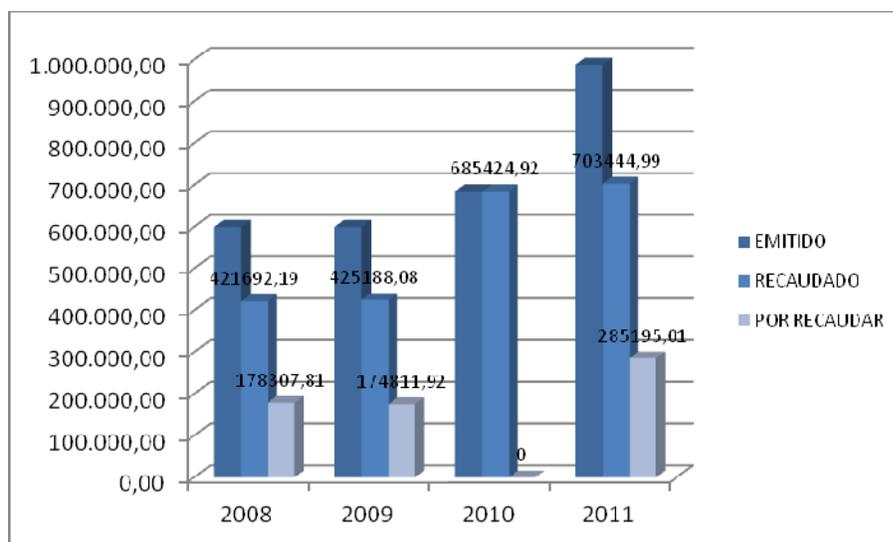
urbana, para los años 2008 al 2011 el municipio aplicó los mismos avalúos comerciales de los predios rústicos así como las mismas tarifas sobre los mismos.

Según lo establece la ordenanza emitida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para el bienio 2012 – 2013 se realiza una actualización del avalúo del suelo y en las tarifas a ser aplicadas para los predios rurales, esto en consideración a lo establecido en el COOTAD. A continuación se presenta un cuadro resumido de valores recaudados de los últimos años.

CUADRO No. 2 Recaudación impuesto a predios rústicos

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	EMITIDO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	A LOS PREDIOS RUSTICOS	600.000,00	0	600.000,00	421.692,19	178.307,81
2009	A LOS PREDIOS RUSTICOS	600.000,00	0	600.000,00	425.188,08	174.811,92
2010	A LOS PREDIOS RUSTICOS	600.000,00	85.424,92	685.424,92	685.424,92	0,00
2011	A LOS PREDIOS RUSTICOS	988.640,00	0	988.640,00	703.444,99	285.195,01

GRÁFICO No. 2 Emitido vs. Recaudado- Predios rústicos



En relación con lo presupuestado durante los cuatro años analizados, se puede citar que para el año 2011 se aumenta el presupuesto sustancialmente en relación con los años anteriores, sobre todo en relación con el año 2010 en el que se evidencia el cumplimiento del 100% de recaudación versus lo presupuestado, en el año 2011 se tuvo una diferencia del 29%, esto quiere decir que se ha recaudado un 71% en relación a lo presupuestado.

2.2. Impuestos Sobre Actividades Económicas

Le corresponde a las municipalidades y distritos metropolitanos en donde tengan domicilio o sucursales los comerciantes, industriales, financieros, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico ser el sujeto pasivo.

Para entender el alcance de estos impuestos se define a las actividades económicas como aquellas que permiten la generación de riqueza dentro de una comunidad (ciudad, región, país) mediante la extracción, transformación y distribución de los recursos naturales o bien de algún servicio; teniendo como fin la satisfacción de las necesidades humanas.¹²

2.2.1 Impuesto de Patentes

El impuesto de patentes grava el ejercicio de una actividad comercial, industrial o financiera, los sujetos pasivos (personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción metropolitana) están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto. Mediante ordenanza emitida por la autoridad competente se establecerá la tarifa del impuesto en función del patrimonio de los sujetos pasivos, la misma no podrá ser inferior a diez dólares y no podrá superar los veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América.

Al analizar la recaudación de este impuesto se establece que representa un 28% del total recaudado por este rubro en el año 2011 por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; adicionalmente, en los últimos años se observa que se ha puesto énfasis en determinar los elementos básicos de este impuesto mediante las ordenanzas que se han publicado.

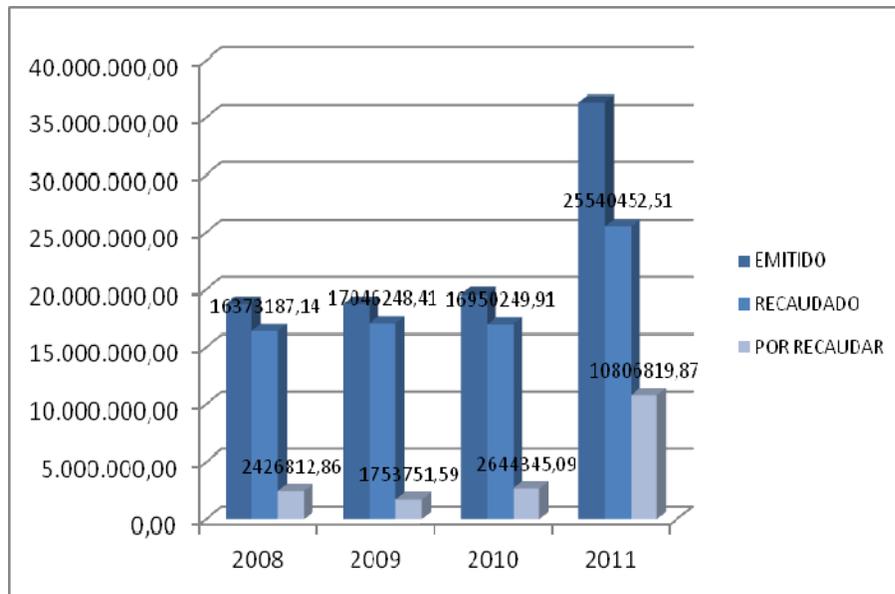
¹² http://es.wikipedia.org/wiki/Actividad_econ%C3%B3mica, Abril 2012.

Para el año 2012, se instauran algunas reformas que benefician tanto para la administración del impuesto como a los sujetos pasivos del mismo, entre las más representativas constan: se establece al impuesto como declarativo para las personas jurídicas y las naturales obligadas a llevar contabilidad; se fijan plazos de cancelación del impuesto; y, se establece la deducción del 50% del valor de la patente para discapacitados y mayores adultos. A continuación se presenta un cuadro resumido de valores recaudados de los últimos años.

CUADRO No. 3 Recaudación impuesto a patentes

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	EMITIDO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SER.	18.800.000,00	0	18.800.000,00	16.373.187,14	2.426.812,86
2009	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SER.	18.800.000,00	0	18.800.000,00	17.046.248,41	1.753.751,59
2010	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SER.	29.000.000,00	-9.405.405,00	19.594.595,00	16.950.249,91	2.644.345,09
2011	PATENTES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SER.	39.594.596,00	-3.247.323,62	36.347.272,38	25.540.452,51	10.806.819,87

GRÁFICO No. 3 Emitido vs. Recaudado – Patentes



Sobre la base de lo presupuestado y lo recaudado en los años 2008 a 2010 se observa un comportamiento relativamente constante, la diferencia entre lo recaudado con lo presupuestado oscila entre un 9% a 13%, para el año 2011 se evidencia un aumento en el valor presupuestado, consiguiendo recaudar el 70%, quedando un 30% por devengar.

2.2.2 Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales

Este impuesto inicialmente se estableció en la Ley No. 006 de Control Tributario y Financiero publicada en Registro Oficial No. 97 de 29 de diciembre de 1988, actualmente ya consta en el COOTAD; grava a los activos totales de las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal, que ejerzan permanentemente actividades

económicas y que estén obligados a llevar contabilidad. Su periodo financiero correrá del 1 de enero al 31 de diciembre, su base imponible corresponde al activo total del año anterior y se pagará hasta 30 días después de la fecha límite establecida para la declaración del impuesto a la renta.

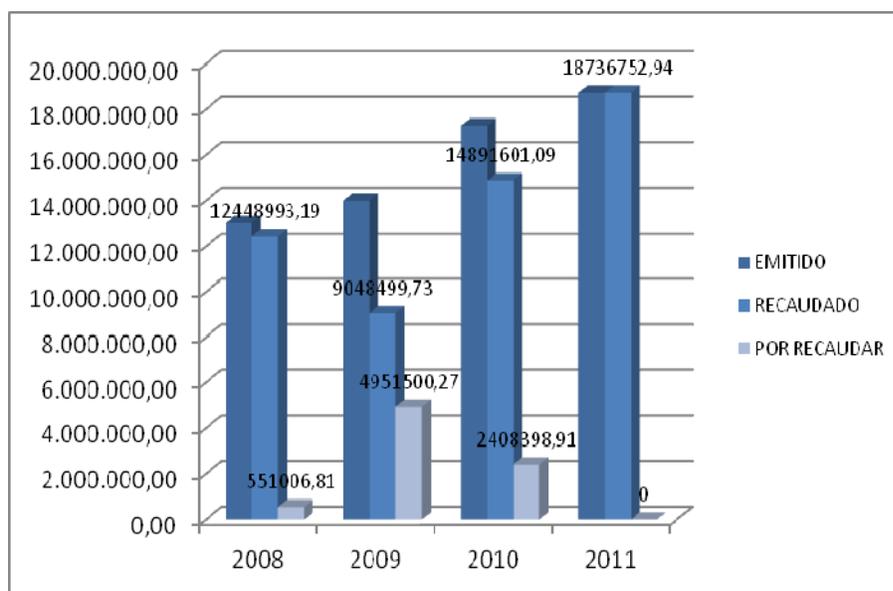
Su recaudación para el año 2011 corresponde al 21% del total recaudado por impuestos para este año, durante el año 2009 se publica la ordenanza que estable el cobro de este impuesto a los fideicomisos mercantiles, con esta reforma se busca incrementar la población de sujetos obligados a cumplir con el pago de este tributo.

Para el año 2012 se establece una reforma que beneficia a la administración del impuesto, ya que determina que las personas jurídicas y las naturales obligadas a llevar contabilidad presentarán y pagarán este rubro conjuntamente con su pago de patente, en las fechas determinadas para el mismo. A continuación se presenta un cuadro resumido de valores recaudados de los últimos años.

CUADRO No. 4 Recaudación impuesto a los activos totales

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	EMITIDO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	A LOS ACTIVOS TOTALES	13.000.000,00	0	13.000.000,00	12.448.993,19	551.006,81
2009	A LOS ACTIVOS TOTALES	14.000.000,00	0	14.000.000,00	9.048.499,73	4.951.500,27
2010	A LOS ACTIVOS TOTALES	14.800.000,00	2.500.000,00	17.300.000,00	14.891.601,09	2.408.398,91
2011	A LOS ACTIVOS TOTALES	17.800.000,00	936.752,94	18.736.752,94	18.736.752,94	0,00

GRÁFICO No. 4 Emitido vs. Recaudado - Activos totales



De acuerdo con lo presupuestado durante los años de análisis, se puede evidenciar en el año 2011 el cumplimiento del 100% de recaudación, es necesario considerar que en los años anteriores excepto el año 2009 el porcentaje de diferencia entre lo recaudado y presupuestado es mínimo, en el año 2009 se logra recaudar un 65% quedando por devengar un 35% en relación con lo presupuestado.

2.3. Impuestos sobre las transferencias de Dominio de Inmuebles

Le corresponde al distrito metropolitano donde estuviere ubicado el inmueble ser el sujeto activo de este impuesto. La transferencia de dominio de un inmueble implica la actualización de datos del catastro correspondiente a cada unidad predial que se transfiere. Adicionalmente se debe entender por transferencia de dominio, como el traspaso de un nombre de dominio del Registrante actual a un nuevo Registrante. La

transferencia debe entenderse como la cancelación de un dominio a nombre de un Registrante y la creación del mismo dominio a nombre de otro Registrante, realizado simultáneamente, para efectos del proceso de Formulario de Solicitud y aceptación de Acuerdo de Registro y Políticas.¹³

2.3.1 Impuesto de Alcabalas

El impuesto de alcabalas grava a los actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles: los títulos traslaticios de dominio onerosos de bienes raíces y buques en el caso de ciudades portuarias, en los casos que la ley lo permita; la adquisición del dominio de bienes inmuebles a través de prescripción adquisitiva de dominio y de legados a quienes no fueren legitimarios; 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 a favor de los beneficiarios en cumplimiento de las finalidades del contrato de fideicomiso mercantil.

Los sujetos pasivos son los contratantes que reciban beneficio en el respectivo contrato, así como los favorecidos en los actos que se realicen en su exclusivo beneficio; la base imponible será el valor contractual y se aplicará sobre este valor el uno por ciento (1%).

La recaudación de alcabalas para el año 2011 representa un 13% con respecto del total de ingresos recaudados por impuestos que administra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, los elementos

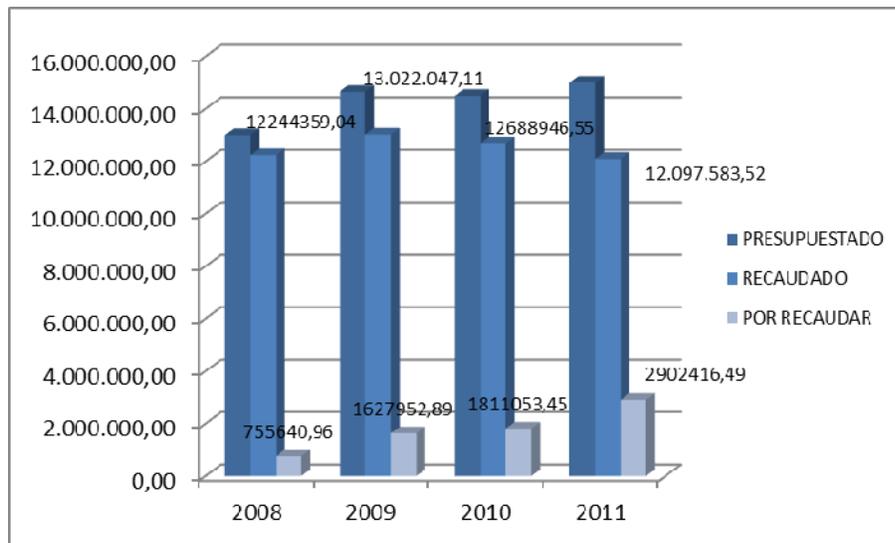
¹³ <http://www.nic.ec/info/politicas4.htm>, Julio 2012.

básicos de este impuesto se encuentra normado por el COOTAD. A continuación se presenta un cuadro resumido de valores recaudados de los últimos años.

CUADRO No. 5 Recaudación impuesto a alcabalas

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	ALCABALAS	13.000.000,00	0	13.000.000,00	12.244.359,04	755.640,96
2009	ALCABALAS	13.800.000,00	850.000,00	14.650.000,00	13.022.047,11	1.627.952,89
2010	ALCABALAS	15.000.000,00	-500.000,00	14.500.000,00	12.688.946,55	1.811.053,45
2011	ALCABALAS	15.000.000,01	0	15.000.000,01	12.097.583,52	2.902.416,49

GRÁFICO No. 5 Presupuestado vs. Recaudado – Alcabalas



En relación con los cuatro años planteados hay un comportamiento similar en cada uno de los años, el valor del presupuesto no refleja un incremento significativo, y los porcentajes a devengar están entre el 12 y

19%, lo que quiere decir que los porcentajes de recaudación reflejan una proximidad a lo presupuestado.

2.3.2 Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos.

Este impuesto grava a las utilidades¹⁴ y plusvalía¹⁵ que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, son sujetos pasivos los que como dueños de los predios, los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta. La tarifa a ser aplicada es del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía, este porcentaje es sujeto de modificación mediante ordenanza.

La recaudación para el año 2011 representa un 8% del total recaudado por impuestos durante este año, a partir de la fecha de vigencia del COOTAD se ha podido evidenciar que han existido reformas significativas a este impuesto, ya que se han establecido mediante ordenanza los elementos básicos (hecho generador y base imponible; consideraciones sobre que bienes inmuebles que son considerados como urbanos y como determinar su valor; y, se establecen las tarifas a aplicar en diferentes situaciones), para dejar sin uso el proceso administrativo interno que aplicaban para el cálculo del valor a ser cancelado.

¹⁴ Utilidad es el interés o provecho que se obtiene de algo; representa la ganancia que se obtiene a partir de un bien o una inversión. (<http://www.camaraconstruccionquito.ec/index.php?option>, Junio 2012.)

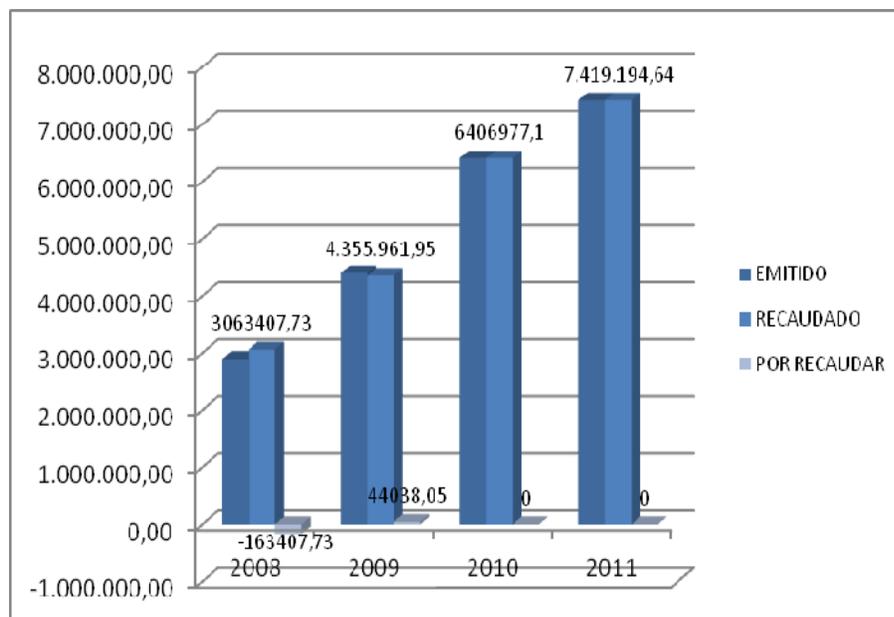
¹⁵ Plusvalía designa un incremento de valor generado y obtenido en una operación económica (de tipo bursátil o inmobiliaria, por ejemplo). Una segunda definición de plusvalía correspondería al incremento de valor creado en un bien o derecho cuando se realiza una transmisión en la propiedad de éstos. (<http://www.camaraconstruccionquito.ec/index.php?option>, Junio 2012)

Para el año 2012, mediante ordenanza se establecen las siguientes reformas: se establecerán todas las exenciones que se apliquen a nivel nacional y las específicas para el Distrito Metropolitano de Quito; y se reforman las tarifas a aplicarse. A continuación se presenta un cuadro resumido de valores recaudados de los últimos años.

CUADRO No. 6 Recaudación impuesto a utilidad por venta

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBAN	2.300.000,00	600.000,00	2.900.000,00	3.063.407,73	-163.407,73
2009	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
2010	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBAN	4.800.000,00	1.606.977,10	6.406.977,10	6.406.977,10	0,00
2011	A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBAN	6.800.000,00	619.194,64	7.419.194,64	7.419.194,64	0,00

GRÁFICO No. 6 Presupuestado vs. Recaudado - Utilidad por venta



De acuerdo con la información proporcionada se puede observar que cada año ha tenido un incremento en el valor presupuestado, manteniéndose un cumplimiento casi del 100% en cada uno de ellos, lo que implica que el porcentaje de recaudación se cumple en base con lo presupuestado.

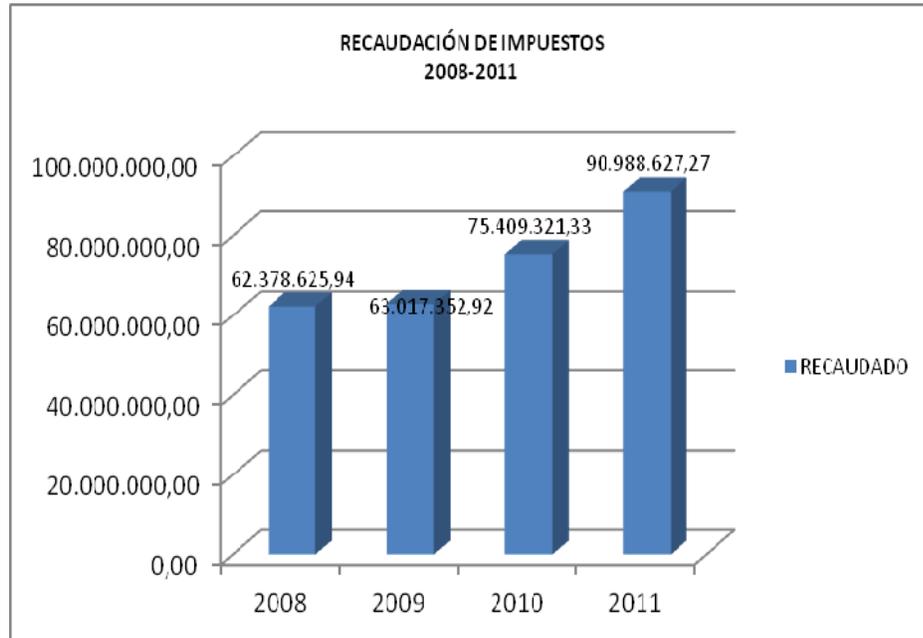
ANÁLISIS DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS DEL AÑO 2011

Después del análisis de los últimos 4 años por cada impuesto, se procede a realizar un estudio general del aporte de los impuestos en el año 2011. Sobre la base de información obtenida en la página web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el gráfico siguiente se observa que la recaudación por impuestos en el año 2011 es un monto de 90.988.627,27, la diferencia por devengar de lo recaudado con lo presupuestado es 14.683.685,58, lo que representa el 14% del total a recaudar.

CUADRO No. 7 Recaudación total por impuestos de 2008-2011

AÑO	DESCRIPCION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	EMITIDO	RECAUDADO	POR RECAUDAR
2008	IMPUESTOS	67.458.000,00	900.000,00	68.358.000,00	62.378.625,94	5.979.374,06
2009	IMPUESTOS	70.470.009,00	2.972.991,00	73.443.000,00	63.017.352,92	10.425.647,08
2010	IMPUESTOS	90.908.000,00	-4.034.471,78	86.873.528,22	75.409.321,33	11.464.206,89
2011	IMPUESTOS	114.656.571,98	8.984.259,13	105.672.312,85	90.988.627,27	14.683.685,58

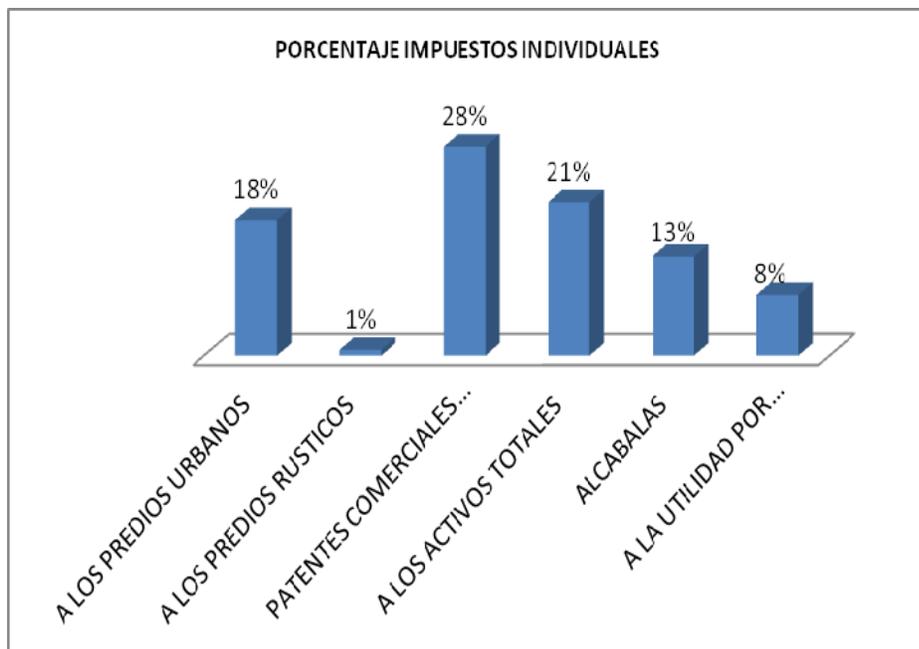
GRÁFICO No. 7 Recaudación de impuestos 2008-2011



Es importante citar que el aporte en porcentaje de los impuestos planteados en este estudio representa el 89%, quedando un 11% para el aporte del resto de impuestos. Del 89% del aporte, se evidencia en el gráfico siguiente que el 28% se atribuye al impuesto a patentes, seguido con el 21% del impuesto a los activos totales, el impuesto al predio urbano aporta con un 18%, el 13% de aporte del impuesto a las alcabalas refleja casi la mitad de aporte con respecto al impuesto de más alto porcentaje y el resto de impuestos aportan con un porcentaje no significativo lo cual representa un monto muy bajo en ingresos para el municipio en lo que ha impuestos se refiere.

Al hacer un análisis retrospectivo se evidencia que uno de los principales impuestos que aporta ingresos considerables al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el impuesto a las patentes seguido del 1.5 por mil.

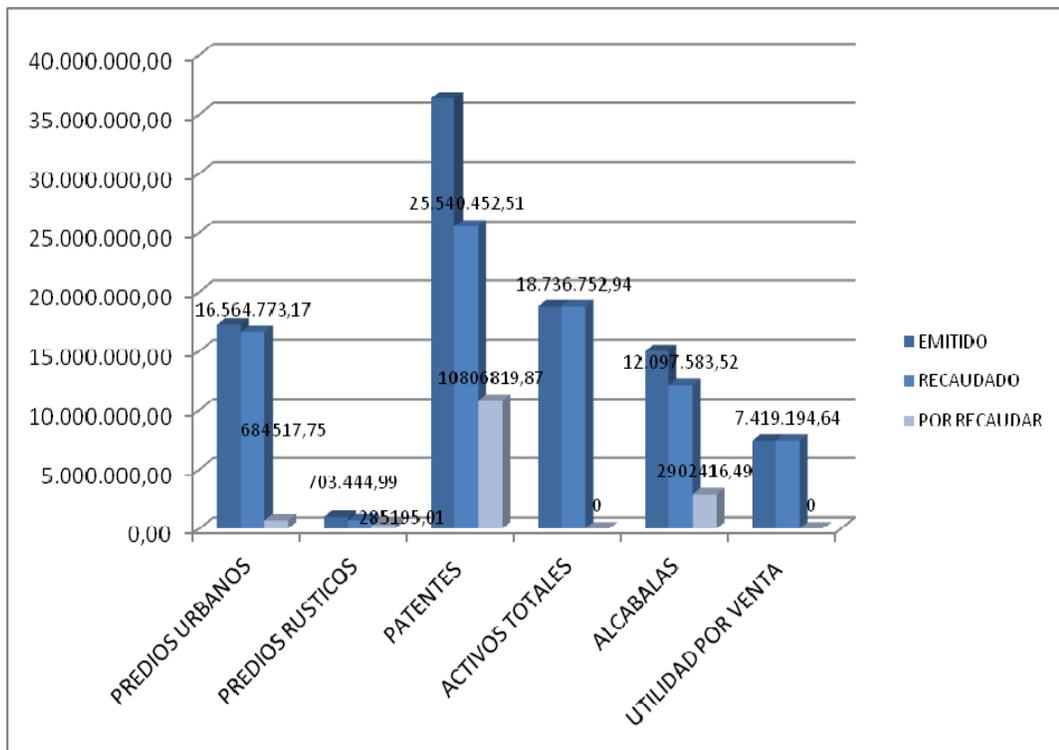
GRÁFICO No. 8 Porcentaje de aporte de cada impuesto- 2011



Al analizar lo presupuestado con lo recaudado por cada uno de los impuestos planteados como se puede ver el gráfico siguiente, los impuestos de predios urbanos, activos totales y utilidad por venta tiene una recaudación significativa en relación a lo presupuestado, lo que significa en porcentajes en un rango de 96% a 100%, no ocurre lo mismo con el resto de los impuestos, donde el impuesto a patentes recauda el 70%, quedando un 30% por devengar de lo presupuestado, en lo que

respecta al impuesto a las alcabalas se ha tenido una recaudación del 81% quedando por devengar un 19% y el impuesto a predios rústicos existe una diferencia entre lo recaudado y lo devengado del 29%.

GRÁFICO No. 9 Recaudado vs. Presupuestado General - Por Impuesto- 2011



Al terminar este análisis considerando porcentajes de cumplimiento entre lo presupuestado y recaudado, de aporte de cada impuesto a la recaudación total de los mismos y haciendo referencia a las nuevas ordenanzas establecidas y aplicadas en este año para cada uno de los impuestos en análisis, se concluye que:

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en los años analizados ha mantenido un comportamiento constante, es decir en base con este diagnóstico no se puede evidenciar una mejora representativa en la recaudación por lo que se considera necesario realizar una revisión de los procesos y la gestión de la administración.

Si bien es cierto que aparentemente se evidencia un incremento en la recaudación del impuesto a la patente, considerando que es uno de los impuestos que más aporta a la administración, esto es consecuencia de la reforma tributaria al rango del valor de recaudación y a la gestión que ha realizado para el cumplimiento de esta obligación.

También es importante citar que se debe realizar un estudio de todos los tributos que administra este municipio, con la finalidad de determinar cuáles son los realmente productivos y en base a ese resultado establecer reformas fundamentales con respecto a los tributos que no generan una recaudación representativa, y se convierten en un problema para la institución.

De acuerdo con lo expuesto, se considera fundamental realizar una propuesta de simplificación de los impuestos seccionales con el fin de provocar mayor productividad tanto en la recaudación como en la gestión.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN

La simplificación en términos generales se trata de la transformación de una cosa en otra más sencilla, fácil o menos complicada; la simplificación de los procedimientos administrativos aceleraran los trámites legales¹⁶.

Para el organismo que se encuentra a cargo de los impuesto internos del Ecuador el tema de simplificación considera los siguientes aspectos: se enfoca en la reducción de costos en las operaciones tanto del contribuyente y a la administración; el sistema tributario debe contar con una estructura técnica que le sea funcional que imponga solamente los tributos que capten en volumen de recursos que justifiquen su implantación y sobre bases o sectores económicos que tengan una efectiva capacidad contributiva; una política tributaria que cumpla con este principio tiene como características: a) costos no elevados y justificados de cumplimiento por parte de los contribuyentes y de control por parte de la Administración Tributaria; b) transparencia en la Administración Tributaria; y c) conocimiento de los contribuyentes sobre las obligaciones tributarias.¹⁷ Al parecer en la aplicación de estas consideraciones se

¹⁶ <http://www.wordreference.com/definicion/simplificaci%C3%B3n>, Marzo 2009.

¹⁷ <http://cef.sri.gob.ec/virtualcef/file.php/1/MaterialCursosVirtuales/contenidoSRI2010-06-11.pdf>, Mayo 2012.

puede obtener resultados óptimos en la administración de los impuestos que tiene a cargo cada una de las Administraciones Tributarias.

Con el presente trabajo se pretende proporcionar una propuesta de simplificación de la tributación municipal, con una gestión administrativa enfocada a cumplimientos de objetivos, flexible y que se adapte fácilmente a los constantes cambios; con un modelo de servicio al cliente para su fácil aplicación y determinación, incorporando nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y con una racionalización de los impuestos que administra el municipio.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Se puede decir que la gestión administrativa es el diseñar procesos (de planeación, organización, ejecución y control) que estén orientados al trabajo en equipo para el cumplimiento de los objetivos planteados por el organismo autónomo descentralizado.

De la investigación que se ha efectuado se puede observar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no ha establecido dentro de la organización los procesos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, en la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria se encuentran en aprobación los procesos a implantarse, es decir que al momento se sigue trabajando sin procesos definidos para cada una de las actividades que realiza esta dirección.

De la evaluación efectuada a los impuestos que administra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se considera importante la

implantación de procesos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de recaudación, para con esto poder evidenciar una mejora en la administración tributaria de esta municipalidad, ya que se identificarían las actividades repetitivas que deben ser eliminadas en la ejecución de cada proceso.

En los procesos a definirse en la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria, se debe especificar claramente las actividades y la facultad tributaria (reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora y recaudadora) que deben ejercer cada una de las unidades que la conforma, para tener un sistema tributario eficiente.

Dentro de este esquema el **área de asesoría tributaria** que se encarga de lo procesal administrativo, ejerce la facultad resolutive, para lo cual se debe establecer un proceso que busque la estandarización de los procedimientos que realiza esta unidad, en base a la normativa vigente.

El proceso a ser aplicado debe comprender la **recepción** del reclamo, petición o solicitud, definiendo los medios que se van a poner a disposición de los contribuyentes para la recepción de los mismos; para el **ingreso** los funcionarios que reciben el trámite deben proceder a registrarlo en los sistemas con los que cuente la administración tributaria municipal; una vez ingresado el trámite se procede con la asignación a un funcionario responsable quién realizará el **análisis** adecuado en consideración a la normativa vigente; posterior a esto se emitirá la **resolución** para las respectivas revisiones y autorizaciones, y finalmente

se procederá con la **notificación** del trámite en la dirección designada para el efecto.

El **área de lo contencioso tributario**, que se encarga de los juicios existentes entre la administración tributaria municipal y los contribuyentes, debe establecer procesos que le sirvan de guía para las diferentes actividades que realizan, por citar ejemplos los siguientes:

- Normativa Tributaria
- Procesos judiciales constitucionales.
- Procesos judiciales civiles
- Procesos judiciales penales
- Procesos judiciales administrativos
- Proceso para absolución de consultas tributarias internas y externas
- Proceso de asesoría jurídica tributaria interna
- Proceso de normativa tributaria

El **área de gestión tributaria**, es importante ya que ejerce la facultad determinadora de la obligación tributaria, esta genera ingresos para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, los procesos a ser implantados deben enfocarse en obtener recursos y en el control; adicionalmente, deben especificar el procedimiento a seguir para emitir

las liquidaciones por diferencias encontradas, y para la emisión de las actas de determinación por parte de la administración.

Por otra parte, se debe fortalecer la facultad sancionadora, definiendo procesos adecuados que permitan aplicar sanciones pecuniarias a los contribuyentes que incumplen con sus obligaciones tributarias, con el fin de mejorar la cultura tributaria de la ciudadanía; se deben normar los procedimientos para contravenciones y faltas reglamentarias.

El **área de transferencia de dominio**, se encarga de atender los trámites correspondientes a los impuestos de alcabala, y a la utilidad o plusvalía, al implantar los procesos se debería pretender que en las funciones de esta área se atienda al cliente externo, es decir se convierta en la unidad de servicio al contribuyente conforme se propone más adelante.

El **área de planificación y control**, debe ejecutar las acciones necesarias para planificar y controlar el cumplimiento de los objetivos de la dirección, debe realizar un Plan Operativo Anual - POA y a la vez gestionar proyectos para contribuir de una manera eficiente con la generación de recursos tributarios para la administración municipal.

Adicionalmente, para mejorar la recaudación es importante fortalecer la facultad recaudadora, en el municipio la ejerce el tesorero quién es el funcionario recaudador y pagador de los gobiernos autónomos descentralizados, es el responsable de los procedimientos de ejecución

coactiva, orgánicamente pertenece a la Dirección Metropolitana Financiera.

De la misma forma se plantea la implementación de procesos en el **área coactiva**, que pertenece a la Tesorería de la Dirección Metropolitana Financiera, con el objetivo de normar el registro y el proceso de recaudación de las obligaciones exigibles por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de una manera eficiente, efectiva, que permita optimizar esta gestión, manteniendo la base de datos actualizada, contando con una información oportuna y real sobre los saldos de las cuentas por cobrar a los contribuyentes, definiendo el manejo y custodia de la documentación legal correspondiente, con el objetivo de evitar en lo posible el inicio de acciones legales de cobranzas (proceso coactivo), para lo cual los procesos a implementarse de deberían enfocar en fijar los lineamientos para:

- Control de recaudación (para controlar que las operaciones generadas en el proceso de recaudación entre Municipio – IFI's¹⁸ y contribuyentes, se realice dentro de la normativa legal vigente así como en los respectivos convenios).
- Cobranza persuasiva¹⁹ (deben interactuar las áreas de servicio al contribuyente y tesorería, se deben fijar los lineamientos para la atención de los teleoperadores y analistas a contribuyentes que

¹⁸ IFI's: Corresponde a las instituciones financieras que se encuentran controladas por la Superintendencia de Bancos.

¹⁹ Persuasiva: Convencer e inducir al contribuyente para el respectivo pago del tributo pendiente.

posean obligaciones con el municipio, e implementar una política pro-activa para una mejor administración de las llamadas para realizar la cobranza persuasiva).

- Cobranza coactiva (para definir lineamientos de cómo se efectuará proceso coactivo al contribuyente que tiene obligaciones pendientes con el municipio).

Actualmente, para la recaudación de los tributos que administra la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, ha firmado un convenio de recaudación²⁰ con las IFI's de esta manera mejorando el servicio a los contribuyentes, optimizando su tiempo ya que no tienen que acudir a las dependencias del municipio para realizar los pagos de sus obligaciones tributarias.

Adicionalmente, con el fin de mejorar el servicio el municipio debería registrar las cuentas de sus contribuyentes en el momento de la obtención de la clave para realizar los trámites mediante su portal web (<http://www.quito.gob.ec>) para que el contribuyente realice un convenio de débito²¹ automático para cancelar sus obligaciones, previa aceptación de la obligación en el portal web del municipio, de esta manera simplificando el proceso actual, y optimizando el tiempo de los contribuyentes.

A modo de ejemplo, los procesos a implementarse en la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito deben definir los

²⁰ Convenio de Recaudación: Contrato firmado entre el Municipio y las IFI's.

²¹ Convenio de Débito: Documento que firman los contribuyentes para que se realice el débito automático de sus impuestos, desde una cuenta en un banco que mantenga convenio de recaudación con el Municipio.

aspectos más relevantes a ser tratados en cada una de las áreas, entre estos:

- Identificación del procedimiento
- Objetivo
- Alcance
- Normas Generales de Operación
- Detalle del procedimiento
- Descripción del Procedimiento
- Indicadores de Desempeño
- Anexos
- Glosario de términos

De lo expuesto, la implementación de procesos en las áreas de la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria, y en el área coactiva, constituye el punto de partida para tener una administración tributaria organizada y de esta manera más simple en ejecutar sus procedimientos internos, ya que dispondrán de lineamientos definidos a seguir, enfocados en el mejoramiento de la recaudación y en brindar una atención de calidad a los contribuyentes.

Respecto a los impuestos analizados en el capítulo anterior se realiza una propuesta de mejora en algunos aspectos, con el fin de incrementar la recaudación de los mismos, para lo cual se plantea:

Impuestos sobre la propiedad

- Para el caso de estos impuestos, se ve la necesidad de contar con información actualizada y real de catastros y mantener los predios valorados a precio de mercado, esto según normal legal lo tienen que realizar regularmente, se debe procurar cumplir con esta disposición.

Impuestos sobre las actividades económicas

- En el caso de la Patente para personas jurídicas y naturales obligadas a llevar contabilidad, la declaración se la realiza mediante el portal web del municipio, de esta manera facilitando su recaudación, se debería aplicar lo mismo para el caso de personas no obligadas a llevar contabilidad, con el fin de proporcionarles los mismos incentivos y facilidades para procurar su cumplimiento oportuno.
- Con respecto al impuesto 1.5 ‰, es una buena iniciativa recaudarlo conjuntamente con la patente municipal, de esta manera favoreciendo al contribuyente y a la administración.

Impuestos sobre las transferencias de dominio

- Debido a la naturaleza de estos impuestos, no se cuenta con una base de datos que permita efectuar cruces de información, por esta

razón se debe procurar que el trámite que realiza el contribuyente sea ágil y simple, con una adecuada socialización de una guía tributaria en la cual consten todos los aspectos importantes a considerar (hecho generador, base imponible, tarifas, fechas máximas de pago, documentos de obligatoria presentación).

Para que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mejore sus ingresos tributarios, con una eficiente recaudación, a más de lo planteado anteriormente se propone las siguientes acciones:

- Firmar convenios de intercambio de información con otras instituciones del sector público, para realizar cruces de información y poder verificar los datos registrados en las declaraciones efectuadas por los contribuyentes, en el caso de impuestos sobre las actividades económicas, y de existir diferencias ejercer la facultad determinadora.
- Como se ha venido mencionando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, con la publicación y socialización de guías tributarias, que detallen el procedimiento a seguir para cada uno de los tributos que se deben satisfacer a la administración municipal.
- Fortalecer la facultad sancionadora, definiendo los procesos y normando las acciones que puede efectuar la administración municipal para sancionar el incumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, definiéndolas por cada tributo.

- Establecer las acciones y estrategias para generar riesgo en los contribuyentes, de esta manera se obtendrá un incremento en la recaudación de los tributos que administra la municipalidad, por ejemplo: publicaciones en el portal web de las obligaciones pendientes.
- Con la utilización de la tecnología, se puede realizar persuasivas para el cobro de las obligaciones pendientes, realizando llamadas telefónicas, enviando correos electrónicos, inclusive mensajes de texto mediante telefonía móvil, esto lo debe ejecutar el departamento de servicios tributarios, en el momento de su creación.

SERVICIO AL CONTRIBUYENTE

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al momento no cuenta con un departamento de servicios tributarios el cual le permita proporcionar una mejor atención a sus contribuyentes, resulta importante la creación de este departamento ya que tendría un mayor acercamiento a la ciudadanía para impulsar el cumplimiento de sus obligaciones.

Para el Municipio la implementación de este departamento, con profesionales con vocación de servicio al público, con una atención ágil, oportuna y fidedigna, puede resultar en una estrategia fundamental, para procurar la cultura tributaria municipal, y de esta manera incrementar su nivel de recaudación por cada impuesto.

Este departamento entre sus funciones principales se encargaría de guiar a los contribuyentes para el cumplimiento adecuado de sus obligaciones, organizar capacitaciones gratuitas de los tributos que administra el municipio dirigidas a todos los sectores interesados (programas de capacitación, difusión por medios masivos, charlas, seminarios), y realizar estudios de cada tributo que administra el municipio, para buscar opciones de mejora en base a la normativa vigente (simplificación de formularios, elaboración de guías claras de cada impuesto, proyectos para aplicación de sistemas informáticos “on line”²² para optimizar tiempo y recursos de los contribuyente y de la administración).

Se debe iniciar con la administración de **canales de atención**, entre los cuales se implementarían: el **presencial** (ventanillas de atención a los contribuyentes, proporcionándoles una adecuada y oportuna información, brigadas móviles de atención, stands informativos), la **atención telefónica** (los denominados call center, que ayudarán a brindar un servicio confiable y certero a los clientes externos), y los **electrónicos** (es decir los servicios en línea que debe proporcionar el portal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y mediante correo electrónico).

Mediante estos canales de atención, se va a proporcionar a los contribuyentes la siguiente información: a) **Información General**, es decir

²² On line: Es una palabra inglesa que significa “**en línea**”. El concepto se utiliza en el ámbito de la **informática** para nombrar a **algo que está conectado** o a alguien que está haciendo uso de una **red** (generalmente, **Internet**). (<http://definicion.de/online/>, Agosto 2012)

se absolverán consultas de temas tributarios municipales, como por ejemplo formas y fechas de pago, pasos para realizar un trámite, entre otros; información general de utilidad para la interacción de los contribuyentes con la administración municipal; b) **Información del Contribuyente**, los contribuyentes obtendrán información actual de su estado tributario frente a la municipalidad de Quito, sus obligaciones pendientes, entre otras; para lo cuál se requiere que el contribuyente se identifique previamente; y c) **Otras informaciones**, de interés común de los contribuyentes.

Con lo expuesto se pretende mejorar el conocimiento tributario de los contribuyentes, que accedan a servicios oportunos, fehacientes, y que sus aportes sean en base a datos reales, mejorar el sistema tributario actual, ya que se busca la simplificación de procesos, que los trámites se los realicen on line para optimizar recursos.

APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

Los constantes avances tecnológicos han provocado que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tenga la necesidad de emplear las tecnologías de información y comunicación (TIC)²³ para mejorar el servicio que presta a sus contribuyentes, por lo mismo resulta importante que en la implementación de los procesos que requiere se

²³ Es el conjunto de procesos y productos derivados de las nuevas herramientas (hardware y software), soportes de la información y canales de comunicación relacionados con el almacenamiento, procesamiento y transmisión digitalizados de la información (Adell, 1997). (<http://h.uneg.edu.ve/ntic/>. Diciembre 2011.)

integren con la parte tecnológica para proporcionar un servicio más oportuno y de calidad, manteniendo información confiable.

Con la aplicación de estas tecnologías en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se busca la simplificación de trámites que deben realizar los contribuyentes para mejorar la recaudación de los impuestos que maneja la municipalidad, para esto se debe brindar un buen servicio que integre lo tecnológico con la información que necesitan los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones, los recursos tecnológicos a considerar son los siguientes: el portal web del municipio, **contac center**²⁴ (correo electrónico, telefonía), aplicación de telefonía celular (aplicaciones para mensajería por medio de telefonía celular).

El **portal web** del municipio, se debe actualizar periódicamente por parte del administrador del portal, para proporcionar a la ciudadanía información real y actualizada sobre los trámites y obligaciones tributarias que deben cumplir. Se debe pretender que este portal, no solo sea de consulta de valores de las obligaciones, sino que al implantar los convenios de débito ya mencionados se pueda realizar el pago directamente vía web, previa consulta y aceptación de los valores a cancelar por parte de los contribuyentes, para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

Implementar un servicio de información mediante un **contac center**, lo cual permitirá interactuar con los contribuyentes, brindándoles

²⁴ Contact Center: Centro de Atención (teléfono, correo electrónico, etc.) que tiene como objetivo ser un punto de contacto entre los usuarios y/o clientes con la institución o empresa.

una atención personalizada a sus requerimientos, actualmente el Municipio cuenta con el servicio de call center, el cual se puede mejorar incluyendo el servicio mediante correo electrónico, para ampliar la comunicación con los contribuyentes, en el momento de entrega de claves, se debe solicitar como requisito indispensable la dirección de correo electrónico, para poder mediante este medio atender sus requerimientos, socializar los temas tributarios de interés colectivo, y realizar el proceso de recaudación persuasiva.

Para la aplicación de mensajería por medio de **telefonía celular**, se debe contar con la tecnología necesaria, para mediante la utilización de este sistema fortalecer el proceso persuasivo de recaudación, y de esta manera obtener un incremento en los ingresos tributarios de la administración municipal, para un correcto funcionamiento de este sistema, se debe contar previamente con una base de datos actualizada y real de las obligaciones pendientes de pago.

Adicionalmente, se puede utilizar este sistema para comunicar y difundir a los contribuyentes las reformas importantes que les puede afectar en la determinación y presentación de sus obligaciones tributarias.

RACIONALIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

Una vez realizado el análisis de los impuestos municipales, se ha podido observar que los mismos aportan un promedio del 18% anual al presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual evidencia que existe una deficiencia en la recaudación, es decir no se

cumple con el principio de suficiencia recaudatoria establecido en la Constitución de la República del Ecuador.

Al analizar los últimos cuatro años, se puede observar que los impuestos que han sido analizados en el presente trabajo, han aportado un 89% en relación al total recaudado por este rubro para el año 2011, y un 11% representa el aporte realizado por los otros impuestos (vehículos, espectáculos públicos, juego).

En función del análisis de recaudación realizado, se establece una propuesta de racionalización de impuestos municipales, agrupándolos de acuerdo a su naturaleza.

Impuestos a la propiedad

Al momento este grupo se encuentra conformado por los siguientes impuestos: a la propiedad urbana el cual aporta un 18% al total recaudado; a la propiedad rural aporta el 1%.

Sobre los impuestos que gravan a la propiedad sea rural o urbana al contar con características similares resultaría interesante unificarlos en un solo impuesto, el mismo que gravará a la propiedad de un predio que se encuentre ubicado dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito.

Si bien es cierto el impuesto a la propiedad rural únicamente aporta el 1% al total recaudado, no considero conveniente su eliminación porque con ello no se estaría aplicando el principio constitucional de generalidad,

el mismo que consiste en que todos los administrados por un impuesto deben contribuir con el mismo, sin que quede nadie exceptuado de cumplir con su obligación, por esta razón se propone su unificación.

Los elementos esenciales del impuesto a la propiedad de predios, de manera general se definirían de la siguiente manera:

- Hecho imponible: la propiedad de predios ubicados dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito.
- Sujeto Activo: el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Sujeto pasivo: propietarios de predios.
- Base Imponible: el valor de la propiedad, el mismo que debe estar actualizado reflejando el valor real de los predios.
- Banda impositiva: será fijada observando los principios tributarios de igualdad, progresividad y generalidad; es decir se establecerá una banda que cubra el total de los avalúos prediales, y debe contener un rango adecuado en función a la realidad del Distrito Metropolitano de Quito, sin dejar lugar a que exista discrecionalidad al aplicar la misma.
- Exenciones y deducciones: serán en función de lo establecido en el COOTAD, tanto para predios urbanos como para los rurales, tratando de establecer las estrictamente necesarias para no generar un gasto tributario alto.

- Periodo impositivo: anual

Con la unificación de estos impuestos se busca simplificar y facilitar la administración del mismo al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y entorno a la recaudación actual no se verá afectado ya que se seguirá gravando al total de predios ubicados en el Distrito.

Impuestos a las actividades económicas

Este grupo se encuentra conformado por los siguientes impuestos: patente el cual aporta un 28% al total recaudado; y, el 1.5%o sobre los activos totales que aporta el 21%.

En relación al análisis de recaudación efectuado, podemos observar que estos impuestos tanto el de patente como el 1.5%o sobre los activos totales, representan un monto considerable dentro de la recaudación anual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo mismo considero que por el momento se deben mantener estos impuestos vigentes, ya que al eliminarse uno de ellos significaría que el Municipio tendría una disminución en sus ingresos de aproximadamente el 24% del total recaudado anualmente.

Al tratarse de impuestos que gravan al ejercicio de una actividad económica, se propone que se enfoque los esfuerzos en mejorar la recaudación del impuesto a la patente, ya que su potencial población de aportación es más amplia que la del 1.5%o sobre los activos totales, ya que esta última se limita a contribuyentes obligados a llevar contabilidad, no siendo así el de la patente.

Para poder proponer la eliminación del 1.5% sobre los activos totales, se necesitaría que la recaudación, es decir el aporte que realiza actualmente el impuesto a la patente pueda cubrir el monto de ingresos que dejaría de percibir el municipio con la eliminación del mencionado impuesto, para lo cual resulta primordial que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito reduzca la brecha de inscripción, realizando cruces de información con la base de contribuyentes del Servicio de Rentas Internas que ejercen una actividad económica que han obtenido un RUC y que al momento no consta en el registro de patentes, al identificar estos contribuyentes se puede realizar un proceso masivo de comunicaciones que permita que la brecha de inscripción disminuya, lo cual proporcionaría mayores ingresos al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Los elementos esenciales del impuesto a la patente que al momento se encuentran vigentes se consideran los adecuados, ya que al aplicar una tabla progresiva para su cálculo, se estaría cumpliendo con los principios de equidad y progresividad; adicionalmente, no se debería establecer ningún tipo de deducción ni exención adicional a las ya establecidas, para no tener un gasto tributario alto, el mismo que influye de manera negativa a la recaudación.

De lo expuesto se concluye que, dependiendo del nivel de eficiencia que demuestre el impuesto a la patente, se lo podría considerar como el único impuesto que grave a las actividades económicas desarrolladas en Quito, en el momento que proporcione un nivel de

ingresos por recaudación suficiente, y que no afecte económicamente a la administración municipal la eliminación del 1.5%o sobre activos totales, y de esta manera beneficiar a los contribuyentes que actualmente tributan dos impuestos por ejercer una actividad económica dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

Impuestos a la transferencia de dominio

Al momento este grupo se encuentra conformado por los siguientes impuestos: alcabala el cual aporta un 13% al total recaudado; y, a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos aportando el 8%.

Con respecto a los impuestos a la transferencia de dominio, en función del nivel de recaudación que se tiene, se propone la vigencia del impuesto de alcabala, ya que su hecho imponible es más amplio al gravar los actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles, por lo mismo aportan de manera significativa al valor recaudado por este tipo de impuesto.

Se mantendría con los parámetros establecidos actualmente, para mejora su recaudación resulta importante que se aplique la tarifa vigente del 1% sobre los valores reales que se realizan los actos jurídicos que contengan la transferencia de dominio de bienes inmuebles, para cumplir con el principio de suficiencia recaudatoria, y de esta manera no afecte a los ingresos del municipio la eliminación del impuesto a la utilidad y plusvalía.

Al pertenecer al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el Registro de la Propiedad, se podría ver una mejora significativa ya que se contará con datos reales y oportunos sobre los registros realizados sobre traspasos de dominio de bienes inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del Municipio.

Se propone la eliminación del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos, ya que el aporte del mismo al total recaudado representa aproximadamente la mitad del aporte del impuesto a la alcabala, tomando en cuenta que su tarifa aplicada es alta 10%, pero el número de contribuyentes es limitado al gravar únicamente a la utilidad o plusvalía en la transferencia de predios, por lo mismo se plantea su eliminación; todos los esfuerzos y recursos que dedica el Municipio para la administración de este impuesto deben ser destinados para mejorar la recaudación de los otros impuestos que son realmente productivos, según se ha determinado en el análisis efectuado en el presente trabajo.

El objetivo al realizar una racionalización de los impuestos de un sistema tributario, consiste en mantener vigentes los impuestos que aportan significativamente al total de la recaudación, para mejorar la administración de los tributos por parte del Municipio, ya que mantendría únicamente los impuestos productivos, enfocando sus esfuerzos a la administración de estos, reduciendo costos, obteniendo mayores beneficios, y creando un sistema tributario más simple y eficiente.

Con lo expuesto, se plantea una racionalización de los impuestos que administra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que han sido objeto de estudio del presente trabajo, con lo cual se busca mejorar la administración municipal al tener pocos impuestos y mantener los que han aportado al momento de manera significativa al presupuesto, hay que considerar que se debe enfocar los recursos necesarios y el esfuerzo en mejorar la recaudación de los mismos, aplicando estrategias de gestión en torno a la aplicación de procesos, brindar un servicio adecuado al contribuyente, aplicando tecnologías de información y reforzando la disminución de costos tanto para el contribuyente como para la administración.

CONCLUSIONES

- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mantiene una estructura organizacional adecuada, ya que se encuentra conformada por niveles de gobierno, dentro de estos consta la administración general y de esta parte la dirección metropolitana financiera tributaria, la que se encarga de todo lo relacionado con los tributos que administra este municipio, el tener una dirección específica para el tema tributario permite establecer objetivos de cumplimiento, y que la evaluación de los resultados sea real.
- Al realizar el presente trabajo se puede determinar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, administra una gran cantidad de tributos municipales, entre los cuales se tienen los impuestos, tasas y contribuciones especiales por mejoras, en el tema de tasas se pudo evidenciar que maneja una cantidad considerable, incluso se han implantado tasas adicionales a las que consta en el COOTAD.
- Del análisis efectuado a los impuestos que administra la Municipalidad de Quito, se puede determinar que en los últimos años su recaudación mantiene una tendencia constante, es decir no se evidencia una mejora significativa, esto se puede atribuir a que al momento se cuenta con un sistema tributario seccional complejo.
- Para tener un sistema tributario seccional es indispensable realizar una racionalización de los impuestos municipales en función de la naturaleza de los mismos, buscando mantener vigentes los tributos

que se evidencie que aporten significativamente a los ingresos del municipio.

- Al realizar una racionalización de los impuestos municipales, la administración de los mismos se facilitaría, ya que la cantidad de tributos que se encuentran a cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito disminuiría considerablemente, permitiendo una eficiente administración y control de los mismos.
- Del análisis efectuado, se establece que los impuestos que aportan significativamente al valor recaudado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito son los impuestos a la propiedad urbana, el de patente, 1.5‰ sobre activos totales y alcabalas.
- Se observa que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, está implementando nuevas formas de recaudación para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, ha iniciado con el convenio con instituciones financieras para la captación de sus ingresos, es una buena iniciativa de mejora, pero debe continuar con su trabajo para poder tener a futuro un sistema tributario simple, eficiente y eficaz.

RECOMENDACIONES

- En la Dirección Financiera Tributaria, se debe implantar procesos de gestión con el fin de cumplir con los objetivos de recaudación de cada impuesto, al momento de definir estos procesos se busca mejorar el trabajo en equipo y evitar actividades repetitivas que lo único que provocan es mantener un sistema ineficaz.
- La Dirección Financiera Tributaria debe realizar un análisis de cada tributo que administra la municipalidad, para definir su nivel de eficiencia y productividad, ya que existen una gran cantidad de tributos que lo único que pueden estar provocando en la administración es carga de trabajo, para que realice planes en busca de identificar los problemas que existen y atacarlos mediante la aplicación de estrategias para mejorar su recaudación.
- La creación del departamento de servicios tributarios para que brinde una asesoría y guía oportuna y eficiente a los contribuyentes, de esta manera impulsar la cultura tributaria seccional y mejorar la recaudación de los tributos, este departamento se encargaría de las capacitaciones y actualización de los materiales didácticos que se deben poner a disposición de la ciudadanía en general.
- Implementar vía on line mas aplicaciones que ayuden al pago de los impuestos municipales, que no sirva solo para temas de consulta de valor a cancelar, sino que ayuden a la determinación de los valores y reflejen la realidad de los cálculos efectuados, que

mantengan cruces de información con bases de datos con otras instituciones públicas que les ayuden a realizar controles de información, y de esta manera simplificar la manera de recaudación de los impuestos que administra la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito.

- Proponer y demostrar al organismo encargado de realizar reformas tributarias, que es necesario realizar una racionalización de los impuestos municipales, la misma que permitirá mantener únicamente los impuestos que se evidencia que generan los ingresos esperados.
- Para el Distrito Metropolitano de Quito, se considera necesario mantener la vigencia de los siguientes impuestos: sobre la propiedad, patente, 1.5‰ sobre activos totales y alcabala, debido a que su aporte económico es significativo en la actualidad, por lo que esta dependencia tributaria debe enfocar los esfuerzos y recursos necesarios para mejorar su administración, con la implementación de estrategias de gestión y recaudación.
- Para mejorar la administración y recaudación de los impuestos planteados, resulta importante mantener un catastro y la valoración de la propiedad actualizados, para obtener mayores beneficios al gravar en base a valores reales; disminuir la brecha de inscripción para el caso de la patente, para ampliar el rango de contribuyentes y obtener una mayor recaudación.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi Ibáñez y García Ariznavarrete J.L., Sistema Fiscal Español, Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 1996-1997.
- García Añoveros Jaime, Manual del Sistema Tributario Español, Madrid, Editorial Civitas S.A., 1996.
- Gianotti Germán Luis, Tributos Municipales: Efectos Distorsivos Sobre las Actividades Empresariales, Buenos Aires, Editorial FEDYE, 2002.
- Heredia José Raúl, El Poder Tributario de los Municipios, Buenos Aires, Editorial Rubinzal y Asociados S.A., 2005.
- Iturralde Dávalos Felipe, Manual de Tributación Municipal, Quito, Edición TRAMA, 1998.
- Memorias de las VI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Cuenca, Editorial Cuenca, 2005.
- Nieto Montero Juan José, La Gestión de los Impuestos Municipales, Navarra, Editorial Aranzadi S.A., 1997.
- Ponencias de las XI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Cuenca, 2009.
- Poveda Blanco Francisco, Los Impuestos Municipales, Madrid, Editorial Tecnos, 2002.
- Revista de Derecho Público, Derecho Municipal, Buenos Aires, Editorial Rubinzal - Culzoni, 2004.
- Shaw José Luis, Tasas, Precios e Impuestos, Uruguay, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

- Suing Nagua José, *Las Reformas a la Ley de Régimen Municipal: Un apoyo a la gobernabilidad local*, Quito, Editorial LERC, 2004.
- Troya Jaramillo José Vicente, “Finanzas Públicas y Constitución”, en *Estudios sobre la constitución ecuatoriana de 1998*, Valencia, 2005, p.345.
- Villegas Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Tomo II, Buenos Aires, AR: Ediciones Depalma, 1984.
- Villegas Héctor, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, t. I, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1980, 3era ed., p.178, citado por José Vicente Troya, op. cit. p.345.
- Suing Nagua José, “*Gobiernos Autónomos Descentralizados*”, Loja, 2010.

FUENTES LEGALES

- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008.
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010

FUENTES ELECTRÓNICAS

- <http://www.wordreference.com/definicion/simplificaci%C3%B3n>, Marzo 2009.
- <http://www.iedt.org.ec/>, Abril 2009.

- http://www.derechoecuador.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5194- Robert Blacio Aguirre, El tributo en el Ecuador, revista judicial, Noviembre 2009
- http://es.wikipedia.org/wiki/Actividad_econ%C3%B3mica, Abril 2012.
- <http://cef.sri.gob.ec/virtualcef/file.php/1/MaterialCursosVirtuales/contenidoSRI2010-06-11.pdf>, Mayo 2012.
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Catastro>, Junio 2012.
- <http://www.camaraconstruccionquito.ec/index.php?option>, Junio 2012.
- <http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral/dirmtrib.html>, Distrito Metropolitano de Quito, Julio 2012.
- <http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral.html>, Distrito Metropolitano de Quito, Julio 2012.
- <http://www.nic.ec/info/politicas4.htm>, Registro de dominios Ecuador, Julio 2012.
- http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5194:el-tributo-en-el-ecuador&catid=58:derecho-tributario, Julio 2012.
- <http://aula.virtualepn.edu.ec/mod/book/view.php?id=17583&chapterid=8201>, Agosto 2012.