



DOI: <http://dx.doi.org/10.23857/dc.v6i5.1592>

Ciencias sociales y políticas  
Artículo de investigación

*Acercamiento al estudio de la gestión tributaria y su incidencia en la recaudación de impuestos en el cantón Portoviejo, Manabí; período 2018-2019*

*Approach to the study of tax management and its impact on tax collection in the canton Portoviejo, Manabí; period 2018-2019*

*Abordagem ao estudo da gestão tributária e sua incidência na arrecadação de tributos no cantão Portoviejo, Manabí; Período 2018-2019*

Verónica Monserrate Mendoza-Fernández <sup>I</sup>  
[vemenfer@hotmail.com](mailto:vemenfer@hotmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-2937-4052>

Nilda Yadira Mendoza-Fernández <sup>II</sup>  
[yamefe@hotmail.com](mailto:yamefe@hotmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-4270-3957>

María Isabel Pozo-Fernández <sup>III</sup>  
[machabelita@yahoo.com](mailto:machabelita@yahoo.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-1700-1830>

**Correspondencia:** [vemenfer@hotmail.com](mailto:vemenfer@hotmail.com)

\***Recibido:** 17 de octubre de 2020 \***Aceptado:** 12 de noviembre de 2020 \* **Publicado:** 10 de diciembre de 2020

- I. Economista, Magister en Tributación y Finanzas, Universidad Técnica de Manabí, Portoviejo, Ecuador.
- II. Economista, Magister en Tributación y Finanzas, Empresa de transporte “Carlos Augusto”, Ecuador.
- III. Economista, Magister en Tributación y Finanzas, Gobierno Provincial de Manabí, Ecuador.

## Resumen

El presente trabajo de investigación estableció como objetivo general para determinar la recaudación de impuestos en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, desde el año 2018 al 2019, su nivel de incremento por efecto de la implementación de nuevas ordenanzas y reformas municipales. Todo ello, al atender el análisis de la implementación de las ordenanzas y reformas municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo, así como todo lo referente a la importancia de la gestión tributaria en términos legales y de sus facultades, desde las principales acciones de la gestión tributaria en la recaudación de impuestos por sectores contribuyentes. Por lo que, a lo expuesto se cumplió con el análisis y expresión de propuesta de medidas que pudieran mejorar el desarrollo de la gestión tributaria, además, aún en situaciones de fluctuaciones y de crisis económica, se señala que la recaudación de impuestos en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, se ha incrementado por efecto de la implementación de nuevas ordenanzas y reformas municipales.

**Palabras claves:** Gobierno; Gobierno Autónomo Descentralizado; gestión tributaria; recaudación de impuestos.

## Abstract

The present research work established as a general objective to determine the collection of taxes in the Decentralized Autonomous Government of the Canton Portoviejo, from 2018 to 2019, its level of increase due to the implementation of new ordinances and municipal reforms. All this, when attending the analysis of the implementation of the municipal ordinances and reforms of the Decentralized Autonomous Government of the Portoviejo canton, as well as everything related to the importance of tax management in legal terms and its powers, from the main actions of the tax management in the collection of taxes by taxpaying sectors. Therefore, the foregoing was fulfilled with the analysis and expression of proposed measures that could improve the development of tax management, in addition, even in situations of fluctuations and economic crisis, it is noted that the collection of taxes in the Government Decentralized Autonomous of the Portoviejo Canton, has increased due to the implementation of new ordinances and municipal reforms.

**Keywords:** Government; Decentralized Autonomous Government; tax management; tax collection.

## Resumo

O presente trabalho de investigação estabeleceu como objetivo geral determinar a arrecadação de impostos no Governo Autónomo Descentralizado do Cantão de Portoviejo, de 2018 a 2019, o seu nível de acréscimo em resultado da implementação de novas portarias e reformas municipais. Tudo isto, ao atender à análise da implementação das portarias e reformas municipais do Governo Autónomo Descentralizado do Cantão de Portoviejo, bem como tudo o que se relaciona com a importância da gestão fiscal nos termos legais e das suas atribuições, a partir das principais ações do Gestão tributária na cobrança de tributos por setores contribuintes. Assim, ao exposto, foi atendida a análise e expressão da proposta de medidas que pudessem melhorar o desenvolvimento da gestão tributária, além disso, mesmo em situações de oscilações e crise econômica, destaca-se que a arrecadação de tributos no Poder Público Autónomo Descentralizado do Cantão de Portoviejo, aumentou devido à implementação de novas portarias e reformas municipais.

**Palavras-chave:** Governo; Governo Autónomo Descentralizado; gestão tributária; Arrecadação de impostos.

## Introducción

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Portoviejo, es una institución autónoma de tipo jurídico, con derecho público que se maneja de forma independiente en el ámbito político, administrativo y financiero en la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras que tienen como base la normativa tributaria vigente y esto conlleva a conocer el ámbito de aplicación; los hechos generadores; los sujetos partícipes; las cuantías de los tributos; plazos y fechas de exigibilidad y, otros que contribuyen a una efectiva recaudación para revertirlos en obras para el bienestar común.

La Dirección Financiera de esta Municipalidad ha implantado y se encuentra en un proceso de mejorar sus recaudaciones, que permitan incrementar sus arcas y poder contribuir a la sociedad con obras que necesita en varios sectores, sean estos urbanos y rurales, para ello ha actualizado sus avalúos prediales mediante el Dpto. de Coactivas, lo ha hecho que se revisen en las sesiones las ordenanzas en lo referente a tributos para que se encuentren con la realidad actual de los servicios que dan, así mismo se ha incrementado la facilidades de pago para el pago de los mismos mediante convenios con los contribuyentes.

Por lo que mediante este direccionamiento, el Dpto. de Tesorería de esta entidad, por informe del Banco del Estado, ha reportado una eficiencia que ha mejorado del 80% teniendo como indicador

del 3,76 %, lo cual, establece una relación directa con la cartera vencida que se encuentre en el rango del 21%, lo cual indica que tiene una adecuada eficiencia en sus ingresos, pero se establece que el 70% es para gastos administrativos y el 30% en gastos corrientes, lo cual indica que esta entidad tiene una relación directa con las recaudaciones tributarias. Los contribuyentes se encuentran ubicados para el área urbana y rural, alcabalas y pagan vehículos matrículas y patentes, espectáculos públicos, utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos e impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

Razón por la cual el presente trabajo de investigación estableció como hipótesis determinar “si la recaudación de impuestos en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, desde el año 2018 al 2019 se ha incrementado por efecto de la implementación de nuevas ordenanzas y reformas municipales”. Mientras, que como objetivos específicos, se analizó la implementación de nuevas ordenanzas y reformas municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo, así como conocer la importancia de la gestión tributaria en términos legales y de sus facultades e identificar el accionar de la gestión tributaria en la recaudación de impuestos por sectores contribuyentes.

Se aplicó el método inductivo, deductivo y analítico, porque permitió recabar datos reales y por medio de informaciones que fueron obtenidas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, y se refleja como analítico y descriptivo el estudio realizado, ya que se lo realizó en una entidad pública.

### **Ordenanzas y reformas municipales del gobierno autónomo descentralizado del cantón Portoviejo**

Las entidades financieras del país, entre ellas el GAD Municipal de Portoviejo, de acuerdo a las leyes registradas en la Constitución de la República, se han independizado en sus actuaciones sean estas financieras y administrativas, logrando con ello, poder establecer sus recursos correspondientes, lo que ha incidido en tener así la capacidad de generar y administrar sus recursos de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución, y a la Ley se le incorporó el criterio de esfuerzo fiscal y administrativo, como una manera de estimular a que las administraciones locales se esfuercen por generar recursos propios y administrar sus finanzas (Alink, 2010).

Por lo que bajo este contexto esta entidad municipal, que actúa bajo forma independiente sea en el ámbito jurídico, administrativo y financiero en base a sus recaudaciones tributarias ejecuta las

diversas acciones en obras y necesidades de servicios en bien de la ciudad, la cual debido a su derecho público y su propio patrimonio realiza y ejecuta las acciones jurídicas necesarias con la finalidad de lograr sus objetivos establecidos tal como lo establece la Ley del COOTAD a los municipios del país.

El 1 de enero del año 1822, se inauguró en esta ciudad, el primer consejo, que tuvo como fines esenciales satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente derivadas de la convivencia urbana, cuya atención no compete a otros organismos del Estado y autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia (Art. 17. Autonomía LORM). (GAD-Portoviejo., 2014)

### **Estructura orgánica**

Se encuentra estipulada conforme al art. 122 de la constitución de país según la (Senplades, 2011), la señala en el art. 17 de la respectiva Ley, donde se indica que las entidades municipales tienen la respectiva autonomía en el ámbito de sus funciones, que engloba al aspecto administrativo y financiero, el mismo que le permite actualizar mediante ordenanzas los tributos correspondientes para la mejora de sus servicios en el bien de la ciudad y de sus ciudadanos.

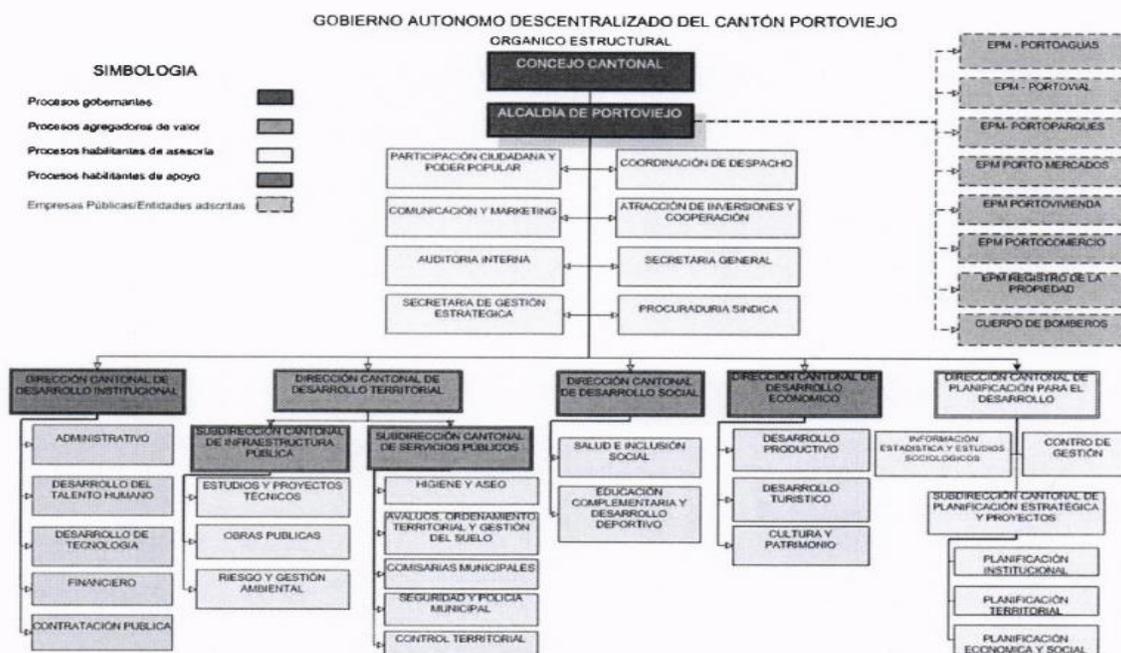
Por ello, a lo expresado por (Cordero., 2012), sostiene que las entidades municipales que son autónomas tiene estructurada sus funciones orgánicas, las mismas que permiten establecer y mejorar el funcionamiento de la institución en todos los ámbitos y al mismo tiempo incide en la atención de los servicios públicos que esta da y se encuentra establecido en los art. 64 en sus numerales 49 y 71 respectivamente.

Mientras que en art. 1, se observa que para que existe el debido cumplimiento de las atribuciones respectivas, están deben estar coordinadas con las funciones de la entidad municipal, la misma que está en relación directa con la parte administrativa que agrupa al nivel directivo, asesor y operativa.

### **Nivel directivo**

De acuerdo al Artículo 2, el nivel directivo, es el órgano de más alto nivel de autoridad, encargado de legislar, formular políticas y estrategias y fijar objetivos, siendo el responsable de dirigir, orientar, conducir y supervisar la ejecución de las políticas generales y actividades básicas de la administración municipal, y se encuentra conformada por el Consejo Cantonal, la Alcaldía y Vice alcaldía.

**Gráfico 1:** Estructura Organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Portoviejo.



**Fuente:** GAD Municipal de Portoviejo. (2016) Informe del Dpto. Administrativo. Portoviejo. Manabí. 2016. Resolución de la alcaldía No. 0.54.

Posee como Misión: Brindar servicios municipales de calidad e intervenir con transparencia como institución planificadora, reguladora y facilitadora del desarrollo humano con la participación ciudadana, haciendo de Portoviejo un cantón competitivo, en el que se pueda vivir con dignidad.

### Nivel asesor

Este nivel se constituye (MCPGAD, 2011) en la instancia de consulta, consejo y asesoramiento en la toma de decisiones, donde su relación de autoridad es indirecta respecto a las unidades operativas, y su función se canaliza a través del alcalde, que es quien aprueba, modifica o desaprueba los planes, programas, proyectos, informes, y en general los trabajos que se presentan en las dependencias que integran esta categoría y está conformado por:

- Asesoría jurídica integrada por el Dpto. de legalización de tierras y donaciones.
- Auditoría Interna
- Dirección de Promoción Cívica y Comunicación Social

- Secretaría General, conformada por la Prosecretaría General y el Dpto. de Documentación y Archivo General.
- Dirección de Planificación General, integrada por los Dptos. De Planificación Urbana, Económica, Cantonal, Secretaría Técnica del Plan de Desarrollo Cantonal y Gestión de Riesgos y Emergencias.

La Dirección de esta Municipalidad ha implantado y se encuentra en un proceso continuo de mejorar las recaudaciones mediante acciones en relación a los contribuyentes, tomando como relación lo ocurrido con administraciones anteriores y la actualización de datos por parte del Dpto. de Avalúos y Catastros de esta entidad municipal.

En tal razón se encuentran estableciendo reformas a ciertas ordenanzas, ya obsoletas, con el costo real y actual en base a los informes emitidos por este departamento y en relación al crecimiento de la ciudad, población y edificaciones, por ello se han establecido modificaciones en las ordenanzas emitidas para poder establecer una adecuada recaudación de los tributos correspondientes.

### **Objetivos y metas**

Al Municipio le corresponde cumplir con los fines que le son esenciales para satisfacer las necesidades colectivas de la ciudad, especialmente de las derivadas de la convivencia urbana, cuya atención no compete a otros organismos gubernativos, siendo sus fines de conformidad con la Ley de Régimen Municipal:

- Planificar e impulsar el desarrollo físico y preservar el medio ambiente del cantón, en sus áreas urbanas y rurales a través de la implementación de planes estratégicos participativos.
- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, civismo y la confraternidad de los asociados para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.
- Capacitación de la gestión municipal.
- Estudiar la temática municipal y recomendar la adopción de técnicas de gestión racionalizada y empresarial.

### **Disposiciones legales**

El Municipio de Portoviejo, (GAD-Portoviejo., 2014) fundamenta su existencia y funcionamiento en las disposiciones legales reglamentarias que constan en informes realizados anteriormente, y amparada en el marco jurídico de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de

Participación Social y en uso de las facultades establecidas en la Ley de Régimen Municipal, procedió mediante Ordenanzas a reformar y constituir empresas para la prestación de servicios públicos.

El COOTAD, rige sus actividades a través de las siguientes disposiciones legales:

Constitución Política de la República del Ecuador

- Ley Orgánica de Régimen Municipal y Seccional
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento Ley de Contratación Pública y su Reglamento
- Ley de Regulación Económica y Control Público
- Código Fiscal Tributario
- Código de Trabajo
- Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y su Reglamento
- Reglamento del pago de Dietas, Viáticos, Subsistencias a los Concejales, Funcionarios y Otros
- Reglamento Orgánico Funcional
- Ley Orgánica de Servicios Civil, Carrera Administrativa, unificación y homologación de las transacciones
- El contrato colectivo vigente que rige las relaciones laborales entre la Municipalidad de Portoviejo y el Comité Central Único de los trabajadores que beneficia a esa fecha a 705 trabajadores y sus reemplazos por muerte o invalidez.

### **Reformas municipales**

Su vigencia se produce a partir de su publicación, pero no necesita la promulgación de la alcaldía entre las reformas a la ordenanza que contiene el manual de puestos y remuneraciones, reglamento orgánico de la municipalidad, reformas a la EMAPAP, estructura organizacional por productos y procesos, reforma tributaria que regula la administración, ocupación y funcionamiento del terminal de transporte terrestre, la administración del personal de servidores de esta entidad, funcionamiento de los mercados minoristas, condecoraciones municipales San Gregorio, regulación del

funcionamiento de mercados barriales publicadas en el registro oficial N° 733, funcionamiento y operación del Centro Comercial, funcionamiento de los mercados barriales. (Hernández, 2012).

En el Municipio de Portoviejo, existen más de 440 reformas, que son instrumentos que han permitido, el mejoramiento de los servicios. Por tanto dichas disposiciones de esta entidad municipal, se encuentran acorde a la creadas por otras entidades de similares característica o pueden ser aplicados por todos ellos, es el caso de los impuestos municipales que son analizados en el presente trabajo de investigación, y que no solo se encuentra impuesto que gravan la propiedad, también están los impuestos que gravan a las actividades económica e impuestos que gravan a transferencia de bienes inmuebles y registro de documentos y actos. En tal sentido, la última referente es dictada en la Resolución de la alcaldía No. 0.54 del 2016..

Mientras que como reformas, señala (Senplades, 2011) de los impuestos son particulares son que se han creado solo en beneficio de uno o más municipios, como el impuesto adicional de 1% sobre el impuesto principal de alcabala en beneficio de la provincia para obra de saneamiento municipal. El Art. 303 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece los considerados como impuesto municipales y que gravan los diversos hechos imposables antes mencionados, estos impuestos son:

- El impuesto sobre la propiedad urbana
- El impuesto sobre la propiedad rural
- El impuesto de alcabalas
- El tributo a los vehículos
- El tributo a las matrículas y patentes
- El tributo a los espectáculos públicos
- El tributo sobre utilidad en la venta de propiedades e inmuebles, así como a la plusvalía.

Para velar y profundizar en un estilo de Administración Municipal racional y transparente es preciso incorporar a la gestión pública normas y prácticas de derecho empresarial, el diseño de la nueva estructura organizacional del Municipio de Portoviejo se sustenta técnicamente en los lineamientos de Gobierno Corporativo, que promueve la conformación de un esquema sistémico de Gobierno Municipal donde cada una de las unidades organizacionales gestiona un portafolio de productos diferenciados y complementarios para marcar responsabilidades, promover su control y exigir rendición de cuentas de los resultados esperados.

En el artículo 264 numeral 1 de la Carta Magna, determina como competencia exclusiva de los GAD's Municipales con la planificación nacional, regional, provincial, así como parroquial con la finalidad de determinar la ocupación del suelo urbano y rural. Así mismo en la Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 6 del artículo 264 se planifica, regula y controla el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

Por su parte el art. 339 de la constitución, determina que la inversión extranjera directa se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo, que la inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales y en los correspondientes planes de inversión. (Mácías, 2015)

Mientras que en el Art. 278 de la constitución del país señala que para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades y sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el artículo 55, contempla entre las competencias exclusivas de los municipios es, planificar, regular y controlar el tránsito cantonal. (Carrasco, 2012)

Una Ordenanza es un acto normativo, donde la Corporación Municipal aprobó en segunda y definitiva instancia la ordenanza que define la denominación de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo, o G.A.D. Portoviejo.

Dentro de la exposición de motivos de la norma jurídica, se indica que teniendo en cuenta que el vigente ordenamiento jurídico del país contempla, tanto en la Constitución de la República como en los demás cuerpos normativos legales, las funciones, atribuciones y competencias para los gobiernos autónomos descentralizados, mismos que se ubican por la integración y participación ciudadana; y que tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, se emite la ordenanza. (Martín, 2012)

En el artículo 5 se establece que el Alcalde o Alcaldesa se debe denominar Alcalde o Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo o GAD Portoviejo, y será la primera autoridad ejecutiva de la entidad y sus Concejales y Concejales serán quienes constituyan el Concejo Municipal como órgano de legislación y fiscalización del Gobierno

Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo o GAD Portoviejo. (GAD-Portoviejo., 2014)

El artículo 6 añade que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo o “GAD Portoviejo”, representará al cantón que comprende sus parroquias urbanas y sus parroquias rurales y las que se crearen o modificaren estipulado en los Art. 24 y 25 del COOTAD.

La ordenanza tiene una disposición transitoria que establece que todas las actividades y gestiones de carácter administrativo y judicial que ejecute la Municipalidad, se realizarán bajo la denominación de la I. Municipalidad del cantón Portoviejo, hasta que se efectúen los cambios en el organismo tributario correspondiente. (GAD-Portoviejo, 2015)

Entre las últimas ordenanzas, se regulan las actividades turísticas en el cantón Portoviejo, Ordenanza de la urbanización Mercedes, se regula el uso, conservación y preservación del área que comprende el Parque Ecológico Papagayo, así mismo la ordenanza del plan de movilidad sustentable y la última que garantiza la exoneración de pago de tributos y servicios por parte del GAP Portoviejo a favor de las personas con discapacidades.

## **Resultados**

### **Plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial**

En base al desarrollo y ordenamiento territorial. (Asamblea-Nacional-Constituyente, 2008) se establecen las siguientes puntuaciones:

#### **Incrementar la dotación de infraestructura y de servicios básicos**

- Promover la elaboración de presupuestos con la participación ciudadana: inventariar necesidades insatisfechas y priorizar obras de acuerdo a las necesidades de la comunidad.
- Gestionar la consecución de recursos para la ejecución de obras
- Promover mecanismos de participación ciudadana para la ejecución de obras.

#### **Lograr el ordenamiento territorial**

- Aplicar de manera estricta la Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Revisar y actualizar y aplicar las ordenanzas referentes al ordenamiento territorial, teniendo en cuenta las variables de riesgo y de protección ambiental.

#### **Formular políticas para asegurar el ordenamiento territorial**

- Desarrollar un programa de comunicación para lograr la concientización de la comunidad

- Sentar base para que Portoviejo se convierta en un cantón competitivo.
- Formular políticas que aseguren el incremento de los niveles de competitividad del cantón.
- Promover el desarrollo del micro y pequeña empresa, para generar fuentes de empleo.
- Generar proyectos para consecución de recursos y asistencia técnica externa.
- Concretar alianzas estratégicas con los sectores productivos para definir las líneas directrices que aseguren competitividad.
- Mejorar la productividad institucional para reducir los costos de servicios municipales.

### **Promover el desarrollo de la educación, deporte, cultura y de la identidad**

- Formular políticas para la ejecución de programas educativos, culturales y deportivos.
- Ejercer el liderazgo en la ejecución de programas, educativos, culturales y deportivos.
- Dotar de infraestructura básica para el desarrollo de la educación y cultura.
- Establecer programas que incentiven la participación ciudadana en la cultura, educación y deporte.
- Elaborar planes operativos anuales viables que justifiquen su asignación presupuestaria para la realización de los mismos.
- Establecer y mantener actualizado el sistema de catastros municipales.
- Preparar un plan de actualización catastral integral del cantón.
- Contar con información catastral actualizada y computarizada
- Elaborar metodologías de valoración bajo principios de equidad y justicia.
- Elaborar manuales de procedimientos e instructivos para la ejecución del catastro cantonal.

### **Fortalecer la capacidad financiera del Municipio de Portoviejo**

- Desvincular laboralmente al personal innecesario, previa la realización de un estudio técnico.
- Incrementar y mejorar las recaudaciones
- Fortalecer la cultura tributaria
- Formar alianzas con el sector privado para facilitar las recaudaciones
- Mejorar los procesos administrativos financieros para contar con los recursos en forma oportuna.

### **Incrementar el nivel de satisfacción laboral**

- Actualizar los reglamentos de administración de recursos humanos

- Establecer un sistema técnico de administración de recursos humanos basados en competencias.
- Evaluar periódicamente el desempeño de los funcionarios por competencia y resultados.
- Establecer un sistema de capacitación en concordancia con la carrera administrativa.
- Revisar la clasificación y valoración de puestos

#### **Establecer un sistema de seguridad del cantón y de la ciudadanía**

- Ejercer el liderazgo en la ejecución de un plan de desarrollo de la seguridad integral del cantón.
- Inventariar las necesidades de seguridad
- Concretar acciones conjunta con la Policía Nacional
- Promover la participación del sector privado para que aporte seguridad
- Fortalecer las brigadas barriales para la seguridad.
- Establecer un mecanismo de veeduría para evaluar la gestión policial.

#### **Lograr la modernización de la GAP Portoviejo**

- Implantar un sistema de planificación y control de gestión
- Actualizar la estructura orgánica y funcional del GAP Portoviejo
- Diseñar y mejorar los procesos y establecer indicadores de gestión
- Fortalecer la estructura organizacional
- Inventariar y actualizar la normativa de la gestión municipal
- Actualizar el parque informático municipal
- Crear una unidad de desarrollo de proyectos con capacidad gerencial

#### **Establecer un programa de protección del ambiente y los recursos naturales**

- Formular políticas para la protección del ambiente
- Impulsar la ejecución de programas de educación ambiental en escuelas y colegios
- Establecer convenios interinstitucionales con el fin de proteger el ambiente.
- Generar propuestas para fortalecer los programas de protección del ambiente y los recursos naturales
- Gestionar la consecución de recursos externos para la protección del ambiente

#### **Norma del sistema de participación ciudadana**

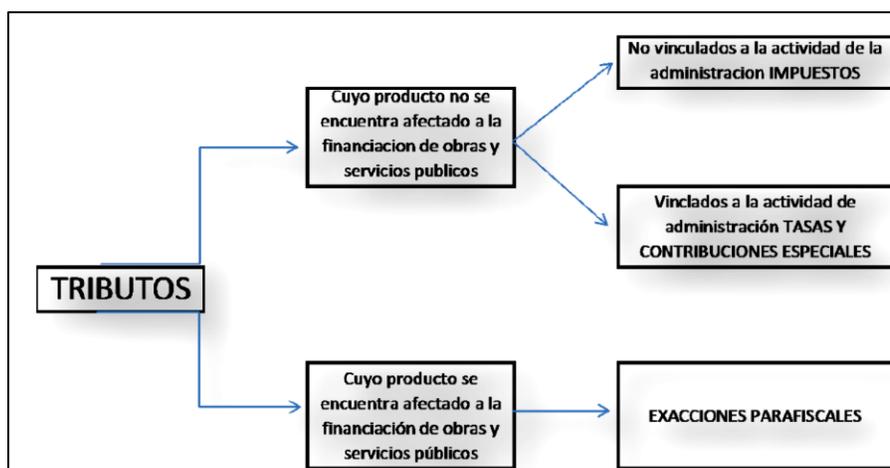
Esta se norma en los principios de igualdad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo, control popular y solidaridad, siendo aplicada en diferentes formas de organización social, de los ciudadanos en su derecho a intervenir, formar parte y ser considerados en las instancias de información, planificación, ejecución, evaluación y decisión de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afecta directa e indirectamente a las diferentes actividades del Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, por ello es importante:

- Generar procesos de presupuestos participativos para la obra pública
- Crear veedurías ciudadanas
- Dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Libre Acceso de la Información.
- Desarrollar campañas de motivación para lograr mayor participación de la ciudadanía.

La presente ordenanza tiene como finalidad implementar el sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática en el GAP Portoviejo, regulando espacios y mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información pública y transparencia municipal, rendición de cuentas de las autoridades de elección popular y de los representantes ciudadanos.

Así como demás formas de participación, y control social, consideradas en la Constitución de la Ley, para que la población sea parte del desarrollo local, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del cantón Portoviejo.

**Gráfico 2:** Clases de tributos



Fuente: Espinoza Arregui. La tributación de los municipios. 2012. Quito, Ecuador.

Elaboración: Verónica Mendoza Fernández

Según el (COOTAD, 2011), si se trata de expropiación parcial, se tributa por lo no expropiado. (Art. 326 de Ley Orgánica de Régimen Municipal). También, la ley contempla deducciones a favor de propietarios que hayan adquirido la vivienda con crédito hipotecario o hayan realizado mejoras, también, bajo el mismo mecanismo crediticio.

### Importancia de la gestión tributaria en términos legales y de sus facultades

Evalúa el conjunto de acciones en el proceso de mandato público, vinculado a los tributos que aplican los gobiernos en su política económica, siendo prestaciones de dinero que el Estado, en su ejercicio de poder, exige con el objeto de tener recursos para el cumplimiento de sus fines. Es decir que la gestión tributaria, es aquella en la que la política fiscal es estable y su sistema tributario es eficiente, por lo que se atrae la inversión, según (Harrington, 2010).

**Gráfico 3:** La gestión tributaria y su proceso



**Fuente:** Espinoza Arregui. La tributación de los municipios. 2012. Quito, Ecuador.

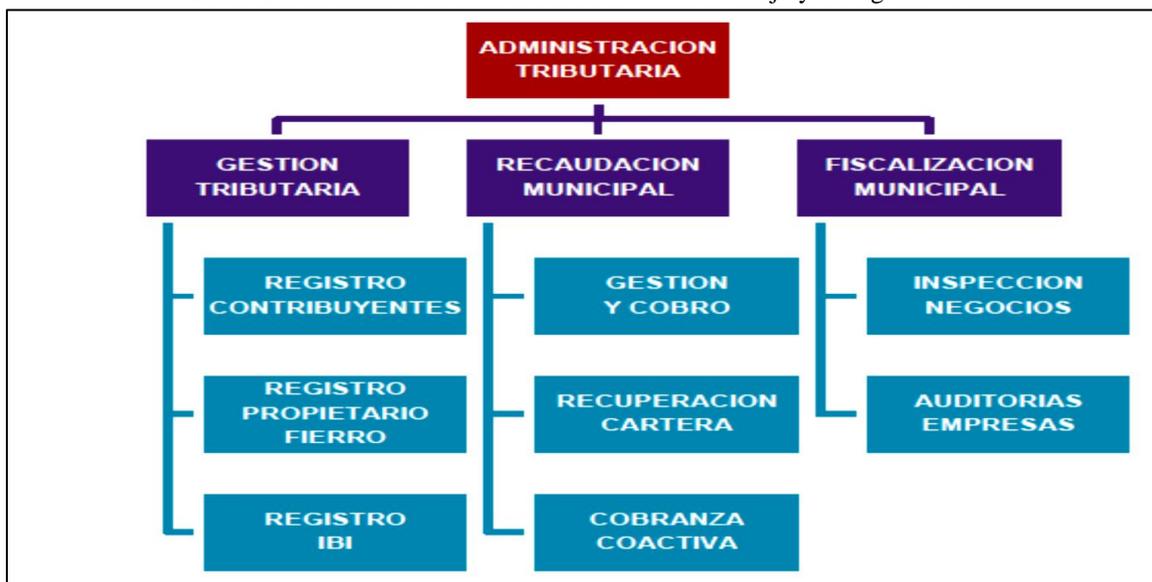
**Elaboración:** Verónica Mendoza Fernández

Por ello en el código tributario se observa en el artículo 9, indica que dicha gestión en lo referente a la tributación, se encuentra relacionado con la entidad encargada en la recaudación tributaria, seguido por las soluciones que se den a los reclamos y la libertad en las diferentes consultas de los respectivos tributos

Además en el capítulo Normas Generales en el Art. 72 establece, Gestión tributaria.- Las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas. La determinación

y recaudación de los tributos y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten. (Ponce, 2015).

**Gráfico 4.** Administración tributaria del GAP Portoviejo y su organización



**Fuente:** Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo. Dpto. Cobranzas. 2013.

**Elaboración:** Verónica Mendoza Fernández

Se define a la gestión tributaria municipal, (Fred, 2008) como un conjunto de acciones que recoge el gobierno local, para controlar, fiscalizar, modernizar, y recaudar dentro del marco jurídico establecido para el tratamiento tributario. Por lo que es necesario reconocer que en la actualidad, la mayoría de municipalidades tiene una deficiente gestión tributaria, debido principalmente a que no hay una preocupación en desarrollar o potenciar esta importante área, a través de la cual se captan los recursos necesarios para que las Instituciones puedan cumplir con sus fines y objetivos en favor de sus comunidades.

Ante esta falta, no se han implementados sistemas tales como el de fiscalización, seguimiento, control y recaudación, del cumplimiento de la declaración y del pago, que mejore la situación financiera de los Gobiernos Locales al no poder contar con los recursos por falta de pago de impuestos, tasas y contribuciones por parte de los contribuyentes, los mismos que en la mayoría de los casos, no recae la responsabilidad al contribuyente sino, por la falta de estas áreas en la Administración Tributaria Municipal.

Esta identificada como el rubro que permite el manejo de la economía política según

(Riverola, 2010), debido a que permite generar los respectivos ingresos que permitan financiara a la entidad en base a su presupuesto establecido, según el tipo de gobierno sea provincial, municipal o parroquial, la cual se la ubica como parte esencial de las políticas de estas entidades, que sirven para llevar a cabo su financiamiento de obras en beneficio de las comunidades de los sectores rurales y urbanos.

También señala (Suárez, 2011), que una adecuada recaudación tributaria permite a la entidad municipal poder financiar sus obras y al mismo tiempo incrementar la parte económica, la cual se hace en base a estrategias debidamente establecidas y que norman el control de las recaudaciones, para poder establecer la contribución real de los ciudadanos que contribuyen y establecen una adecuada cultura tributaria en beneficio de la entidad y de la ciudad.

La Tributación Municipal es la verdadera captación del impuesto, y para este fin los municipios constan de su estructura en la Ley Orgánica de Régimen Municipal para aplicar la tributación municipal o seccional, (Art. 14 Ley de Régimen Orgánica Municipal) los cuales deben de ser cumplidos y es a la administración municipal que le corresponde ejecutar las funciones por ramos de actividades (Art. 143 de esta Ley). (Patiño, 2011).

### Recaudación de impuestos (2018-2019)

Con respecto a la recaudación de tributos por parte de esta entidad municipal ha presentado un balance positivo con respecto al pago de impuestos por parte de los contribuyentes, reportando en el año 2019 USD 61.460.651 en relación con el recaudado en el año 2018 equivalente a USD 53.871.593 millones de dólares, reportando un nivel de participación que fue de menos a más, en el entorno del 15,38% lo cual denota la efectividad por parte de las ordenanzas realizadas por esta entidad municipal, aunque se evidencia cierta fluctuación y disminución en los últimos dos años (Cuadro 1)

**Cuadro 1:** Recaudación de Impuestos por el GAD Municipal de Portoviejo. (Por domicilio fiscal e impuesto)  
Período 2015 – 2019.

Años	USD	Crec. %
2 015	49.829.349	-
2 016	52.270.667	04.67
2 017	74.374.540	29.07

Acercamiento al estudio de la gestión tributaria y su incidencia en la recaudación de impuestos en el cantón Portoviejo, Manabí; período 2018-2019

2 018	61.460.651	-17.03
2 019	53.871.593	-12.34

**Fuente:** SRI, Recaudación Nacional por domicilio fiscal e impuesto. 2020.

**Elaboración:** Verónica Mendoza Fernández

Resultados que muestran que el esta entidad municipal a pesar de tener un incremento de las recaudaciones, existe una cartera vencida que no ha sido recuperada, la cual afecta a la implementación de obras y la culminación de las ya iniciadas por ello es importante establecer mejores alternativas de recaudación con respecto a los contribuyentes.

En el contenido general de estos resultados, se dejan ver a simple vista que el sector rural, no ha tenido una cultura tributaria con respecto a la aportación del impuesto predial, lo cual conllevó a la entidad municipal a emitir nuevas ordenanzas que permitieron incrementar las recaudaciones y entre ellas estuvo el establecimiento de convenios de pagos con los deudores y al mismo tiempo socializar las aportaciones que vieron ejecutadas en obras para las comunidades rurales.

El Código Tributario, señala que las recaudaciones de los impuestos es efectuada por los responsables competentes acorde a los establecido por la ley y las nuevas ordenanzas de la entidad municipal en lo referente a cada impuesto, por lo que el cobro de los mismos se lo hace por diferentes medio sea por agentes de retención o por medio de la ley, según lo dicten las leyes tributarias establecidas para el efecto.

Por lo que estas atribuciones es otorgada a parte financiera de esta entidad, principalizando al tesorero en su accionar que permite cumplir con los principios constitucionales del régimen tributario, por lo que se considera que esta facultad debe estar ligada directamente con el principio de eficiencia, obteniendo el máximo beneficio en el cobro o ingresos frente al mínimo de costos posibles para la administración.

En el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo se ha reglamentado un procedimiento para obtener significativos ingresos debido al accionar en la recaudación de impuestos, los cuales permiten sostener el presupuesto de dicha entidad con la aportación de tributos y en base a las recaudaciones tributarias, que ha permitido determinar una forma real de datos de los contribuyentes, que ha incidido en la imposición de sanciones evitando procesos de evasión y elusión para de esta manera se ha incrementado la recaudación de tributos.

A pesar que en la constitución se determina que los gobiernos municipales del Ecuador debido a la ley tienen en la actualidad la autonomía en el campo administrativo, leyes y financiero, se encuentra relacionada con la forma del su accionar en los referente a los recursos y en base a la participación correspondiente del presupuesto estatal, por sus obligaciones, siempre está generando una dependencia extrema, aun cuando es una fuente de recursos sobre la cual el municipio no tiene control, pues el monto transferido depende de las circunstancias económicas y políticas, y por tanto, suscita incertidumbre en la disponibilidad monetaria de la entidad. Tal situación obedece a que el Municipio, actualmente, tiene un deficiente sistema de administración tributaria, por la no implementación de estrategias para fortalecer esta área.

Estas carencias han dificultado la implementación de sistemas efectivos de fiscalización, recaudación y control de cumplimiento de las obligaciones tributarias y lejos de promover la descentralización, cada día fomenta la centralización, lo cual podría generar inconvenientes en la situación financiera de la municipalidad.

Además, dada la crisis económica actual es muy importante optimizar la generación de ingresos propios. Por consiguiente, resulta vital consolidar el área tributaria del municipio, pues coadyuvaría a la obtención de entradas económicas, minimizando la dependencia con el Estado y fortaleciendo el auto sostenimiento del municipio.

### **Significancia tributaria por sus aportaciones**

En lo concerniente a la significación de esta aportaciones en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo se ha reglamentado un procedimiento para obtener significativos ingresos, ya que cuenta con los mecanismos de ley tendientes y generar un incremento en su presupuesto, vía tributos, en base a las recaudaciones tributarias, que ha permitido determinar una forma real de datos de los contribuyentes, que ha incidido en la imposición de sanciones evitando procesos de evasión y elusión para de esta manera se ha incrementado la recaudación de tributos.

Evidenciando que para la cobranza de los impuestos se lo realiza por varios medios, sea por vía directa de pago, mediante agentes de retención o convenios, según las ordenanzas de la administración municipal y este accionar lo realiza el departamento financiero, el cual delega al tesorero para que haga cumplir tales disposiciones, que debe ser realizada acorde con los parámetros establecidos por la ley, en relación con los principios constitucionales del régimen tributario, por lo que se considera que esta facultad debe estar ligada directamente con el principio

de eficiencia, obteniendo el máximo beneficio en el cobro o ingresos frente al mínimo de costos posibles para la administración.

### **Acciones de control de la gestión tributaria**

En lo referente a las acciones de control por parte de esta entidad se debe establecer políticas y estrategias de recaudación que permitan al contribuyente poder tributar con la debida confianza, ya que el Código Tributario, señala que el pago de los impuestos se lo realiza por medio de las reglamentaciones establecidas por los responsables de dicho cobro, y para ello existen varios mecanismos de cobros ya mencionados con anterioridad, los cuales se encuentran establecidos por las leyes tributarias de la administración municipal.

Por lo que, esta facultad se otorga a la dirección financiera lo hace el tesorero que es la persona responsable del departamento de dicha entidad municipal, y se basa en lo contemplado en la ley y con los principios constitucionales del régimen tributario, por lo que se considera que esta facultad debe estar ligada directamente con el principio de eficiencia, obteniendo el máximo beneficio en el cobro o ingresos frente al mínimo de costos posibles para la administración. Pero en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo no se ha reglamentado un procedimiento para obtener significativos ingresos en base a las recaudaciones tributarias, que permitan determinar una forma real de datos de los contribuyentes, que incida en la imposición de sanciones evitando procesos de evasión y elusión para de esta manera incrementar la recaudación de tributos.

Los impuestos municipales, lo cancelan las personas naturales y con personería jurídica que ejercen una actividad industrial, comercial y de servicios dentro de la jurisdicción cantonal, situación que ha cambiado radicalmente, en los últimos años dentro del casco urbano y rural el cantón Portoviejo donde la población se ha incrementado a 290.029 habitantes, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2017) y 45 % realizan una actividad económica habitual.

### **Conclusiones**

Por lo que a lo expuesto en el análisis realizado se determinó que la recaudación de impuestos en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, desde el año 2015 al 2019 se ha incrementado por efecto de la implementación de nuevas ordenanzas y reformas municipales, con respecto a años anteriores a este periodo, aunque es válido decir que los valores generales fluctúan en los dos últimos años.

Se determinó que la falta de tributación se debe a la desconfianza existen por parte de los contribuyentes en relación a esta entidad municipal que en anteriores administraciones, no realizaron obras con estos tributos para el cantón y los valores establecidos en los diferentes impuestos, tales como, los predios urbanos, alcabalas, y otros no se acercan a la realidad ya que puede existir un vencimiento de la cartera en los últimos años.

Se establece que la cartera vencida está dada por las administraciones anteriores que no han aplicado adecuadas estrategias de cobro, lo cual ha incidido que se vaya incrementando con el pasar de las administraciones, el cual ha incidido en el ámbito operativo del GAD Municipal en la ejecución de obras y culminación de otras.

## Referencias

1. Alink. (2010). Manual para las administraciones tributarias. Quito, Ecuador: Ediciones Centro Interamericano de Administraciones tributarias.
2. Asamblea-Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En A. N. Constituyente, Constitución de la República del Ecuador (pág. 456). Quito: Eugenio Espejo.
3. Asamblea Nacional Constituyente. Código Tributario, actualizado con los cambios realizados hasta el 2011. Quito, Ecuador.
4. Asamblea Nacional Constituyente. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Suplemento del Registro Oficial N° 303, Martes 19 de Octubre 2010, Capítulo III Impuestos, Primera, Disposiciones Generales. 112 pp. (30/11/2010)
5. Asamblea Nacional Constituyente. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Suplemento del Registro Oficial N° 303, Martes 19 de Octubre 2010, Capítulo III Impuestos, Sección Décima Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales. 112pp. (30/11/2010)
6. Asamblea Nacional Constituyente. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Suplemento del Registro Oficial N° 303, Martes 19 de Octubre 2010, Capítulo III Impuestos, Sección Novena Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas. 112 pp. (30/11/2010)

7. Banco del Estado. Tributos Municipales, Gerencia de Asistencia Técnica. Quito, Ecuador. 2011.
8. Carrasco. (2012). Reglamento de aplicación de la Contribución Especial de Mejoras por los GAD municipales. Quito, Ecuador: Servicio de Rentas Internas.
9. COOTAD. (2011). Código Orgánico de Organización territorial y Descentralización. Quito, Ecuador: COOTAD.
10. Cordero. (2012). Guía de procedimientos Administrativos para Municipios. Quito, Ecuador: Editorial Espejo.
11. Espíndola. (2012). Formulación de políticas, progamas y proyectos. Madrid, España: Editorial Aedos.
12. Espíndola. (2012). Formulación de políticas, progamas y proyectos municipales. Quito, Ecuador: Editorial Oveja Negra.
13. Estadísticas Generales de Recaudación. Servicio de Rentas Internas (SRi). Recaudación por impuesto, provincia y cantón 2019. Consultado el enero de 2020. En: <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri#per%C3%ADodos>
14. Fred. (2008). Conceptos de administración pública estratégica. México: Pearson Educación.
15. GAD-Portoviejo. (2015). Informe del Dpto. Administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Portoviejo. Portoviejo, Ecuador: GAD-Portoviejo.
16. GAD Municipal de Portoviejo. (2016) Resolución de la alcaldía No. 0.54.
17. GAD-Portoviejo. (2014). Informe del Dpto. de Contabilidad. Portoviejo, Ecuador: Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo.
18. Guevara. (2011). Proceso de Recaudación de la Contribución Especial de Mejoras. Portoviejo, Ecuador: GAD Municipal de Portoviejo.
19. Harrington. (2010). Mejoramiento de los procesos de las políticas públicas. Santa Fé de Bogotá, Colombia.: Editorial Mc Graw-Hill.
20. Hernández. (2012). Técnicas y procedimientos de las políticas públicas. Portoviejo, Ecuador: Editorial Cosmos.

21. Ilustre Municipalidad de Portoviejo. Ordenanza que reglamenta la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de patentes municipales, publicada en el registro oficial N# 603 del 23 de diciembre del 2011. Portoviejo, Ecuador.
22. Ilustre Municipalidad de Portoviejo. Ordenanza que reglamenta la determinación, administración, control y recaudación del impuesto de activos totales, publicada en el registro oficial N# 603 del 23 de diciembre del 2008. Portoviejo, Ecuador.
23. Ilustre Municipalidad de Portoviejo. Reglamentación Interna para Realizar Asignaciones no Reembolsables a Personas Naturales, Organismos o Personas Jurídicas de Derecho Privado por parte de la Ilustre Municipalidad de Portoviejo. publicada en el registro oficial N# 724 del 20 de Octubre del 2011. Portoviejo, Ecuador.
24. Ilustre Municipalidad de Portoviejo. Artículo 100 de la Constitución, el artículo 58 del COOTAD, los artículos 88 y 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y los artículos 68, 69, 70 y 73 de la Ordenanza que Norma el Sistema de Participación Ciudadana en el Cantón Portoviejo. 2011.
25. Iturralde. (2011). Manual de tributación municipal. Quito, Ecuador: Editorial Oveja Negra.
26. Mácias. (2015). Estatutos y leyes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. Portoviejo, Ecuador: GAD Municipio de Portoviejo.
27. Martín. (2012). Conformación de espacios de participación conforme a los sectores sociales. Revista de Impuestos Argentina, Pág. 123-125.
28. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador. 2011.
29. MCPGAD. (2011). Código Orgánico de la Organización territorial Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador: Ministerio de de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
30. Michalena. (2015). La implementación de la Contribución Especial de Mejoras. Portoviejo, Ecuador: GAD Municipal de Portoviejo.
31. Oyerside. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador. Revista Retos. Gestión Tributaria o Pereza Fiscal en el Ecuador, Pág. 95-104.

32. Patiño. (2011). Sistema tributario ecuatoriano. Quito, Ecuador: Ediciones Espejo.
33. Ponce. (2015). Las políticas de recaudación del GAD de Portoviejo. Portoviejo, Ecuador: GAD Municipal de Portoviejo.
34. Riverola. (2010). Diseño de procesos para la formulación de una política sectorial. Barcelona, España.: Ediciones Folio.
35. Senplades. (2011). Las políticas públicas como procesos elaborados y planificados. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
36. Servicio-Rentas-Internas. (2009). Anuarios de Tributación en el Ecuador. Quito: Servicio de Rentas Internas.
37. Servicio de Rentas Internas (SRI). Resolución No. NAC-DGER2008-0182. Quito, Ecuador. 2011.
38. Servicio de Rentas Internas. Art. 52 Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Quito, Ecuador. 2010.
39. Suárez. (2011). Formulación del accionar en políticas de acción. México D.F.: Editorial Masson.

©2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).