

Revista de la Universidad del Zulia

Fundada en 1947
por el Dr. Jesús Enrique Lossada



Ciencias
Sociales
y Arte

Año 10 N° 28

Septiembre - Diciembre 2019

Tercera Época

Maracaibo-Venezuela

Las amnistías tributarias y el comportamiento de los contribuyentes en la Municipalidad Distrital de Motupe 2014-2016

Juan Alberto Avalos Hubeck *

Carlos Alberto Ríos Campos *

Freddy Manuel Camacho Delgado **

RESUMEN

Una de las grandes preocupaciones de las autoridades ediles una vez asumido su mandato es llegar a realizar una buena gestión cumpliendo con la ejecución de las obras ofrecidas, pero luego se encuentran con la limitante de los presupuestos y escasos recursos que se recauda. El presente trabajo de investigación busca determinar si las reiteradas amnistías tributarias que la Municipalidad Distrital de Motupe ha otorgado durante los años 2014 – 2016, han cambiado el comportamiento de los contribuyentes y además si han mejorado la recaudación. Para ello se han realizado entrevistas con los principales funcionarios de la Municipalidad y encuestado a los contribuyentes quienes a pesar de que todos los años se concede amnistías tributarias, un 62% manifiesta no haberse acogido, el 51% dice conocer poco o nada sobre sus obligaciones tributarias y un 52% dice que no paga sus tributos por falta de dinero, lo que evidencia que el incumplimiento se debe al factor económico y a la escasa cultura tributaria que tienen los ciudadanos. De las amnistías tributarias concedidas durante el período 2014 - 2016, en promedio un 35% de los contribuyentes manifiestan haberse acogido alguna vez, pero sin embargo el monto recaudado específicamente en el rubro de Impuestos Municipales no ha aumentado de manera significativa, pues la mayor recaudación de estos impuestos se obtiene de sus 10 principales contribuyentes, quienes a su vez están excluidos de este beneficio. PALABRAS CLAVE: Amnistía, tributo, comportamiento, contribuyente.

*Docentes de la Universidad Politécnica Amazónica, Perú. E-mail: juanavalosh@hotmail.com

**Docente de la Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía de Bagua, Perú.

Recibido: 19/09/2019

Aceptado: 23/10/2019

The tax amnesty and the behavior of taxpayers in the Distrital Municipality of Motupe 2014-2016

ABSTRACT

One of the major concerns of the municipal authorities once assumed its mandate is to get to perform a good management by fulfilling the execution of the works offered, but then meet with a great limitation that are the budgets and limited resources that are collected. The present research work seeks to determine if the repeated tax amnesties that the District Municipality of Motupe has granted during the years 2014 - 2016, have changed the behavior of taxpayers and also if they have improved the collection. For this, interviews have been conducted with the main officials of the Municipality and polled taxpayers who despite the fact that every year tax amnesties are granted, 62% say they have not accepted, 51% say they know little or nothing about their tax obligations and 52% say that they do not pay their taxes for lack of money, which shows that the failure is due to the economic factor and the scarce tax culture that citizens have. Of the tax amnesties granted during the 2014-2016 period, on average, 35% of taxpayers say they have taken refuge at some time, but nevertheless the amount specifically collected in the Municipal Taxes line has not increased significantly, as the greater collection of these taxes is obtained from its 10 main taxpayers, who in turn are excluded from this benefit.

KEYWORDS: Amnesty, tribute, behavior, taxpayer.

Introducción

La mala gestión de cobranza que tiene la mayoría de las municipalidades se ve reflejada en los bajos índices en cuanto a la recaudación de sus tributos municipales, así mismo de los ingresos propios; y muchas veces la falta de capacidad para conseguir financiamiento y realizar obras públicas, lleva a los responsables del Área de Administración Tributaria a proponer como la medida más rápida de solución para aumentar la recaudación, se emita las ordenanzas en que se aprueban las amnistías tributarias y en muchos de los casos por más de una vez al año.

La presente investigación busca determinar si las amnistías tributarias como medida inmediata para poder recaudar recursos que permitan solventar las necesidades más urgentes en las municipalidades, podría causar un efecto contrario a las bondades que se le atribuye y que justifica su utilización, teniendo en cuenta que esta constituye un beneficio que se otorga a quienes no cumplen con sus obligaciones o en otras palabras premia a aquellos incumplidores con el fisco. Esto podría cambiar el comportamiento de aquellos contribuyentes que, si cumplen de manera regular con el pago de sus obligaciones y a futuro convertirlos en los próximos beneficiarios de éstas, como han concluido (Chigne & Cruz, 2014) que con el transcurrir de los años han conseguido cambiar el hábito de los contribuyentes, pues ahora esperan las amnistías para recién cumplir con sus obligaciones tributarias

Entre algunos de los resultados tenemos que las deudas de impuestos municipales que más se han acogido a la amnistía tributaria es el impuesto predial, los encuestados argumentan que no cumplen con el pago en forma oportuna por falta de dinero y porque conocen poco o nada de sus obligaciones tributarias, lo que denota la falta de cultura tributaria (Roca, 2011) y conciencia tributaria (Bravo, 2011).

También se presenta una propuesta con las medidas que se deberán tomar para mejorar la recaudación de los impuestos, sin tener que recurrir a las amnistías.

1. Metodología

El presente trabajo de investigación es no experimental, de tipo “Ex post - facto”. Es de carácter eminentemente descriptiva propositiva. Pues, hace una reseña de las amnistías otorgadas durante el período 2014 -2016 para determinar cuál ha sido la acogida que han tenido y si ha cambiado el comportamiento de los contribuyentes como consecuencia de estos beneficios que se han otorgado.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación ha sido necesario contar con material bibliográfico de tipo físico (libros, documentos, etc.) y virtual (Internet), útiles de escritorio, equipos y accesorios informáticos (laptop, USB), etc.

La población objeto del estudio estuvo conformada por 5,644 contribuyentes del sector urbano y rural según consta en la data de contribuyentes del sistema administrativo con que cuenta la Municipalidad Distrital de Motupe al 31 de diciembre del año 2016. Para la ejecución de esta investigación ha sido conveniente hallar la muestra aplicando la fórmula estadística de muestreo aleatorio simple, en la que se determinó una muestra de 360 contribuyentes, los mismos que fueron encuestados, además se ha realizado entrevista con 5 de los principales Funcionarios (Gerente Municipal, Jefe de la Unidad de Presupuesto, Jefe de la Unidad de Administración Tributaria Municipal, encargado del Área de Recaudación Tributaria y del Área de Fiscalización y Control Tributario), como los responsables de ejecutar las políticas tributarias de la Municipalidad.

2. Resultados

De la encuesta efectuada a los contribuyentes, el análisis de las ordenanzas municipales y las entrevistas a los funcionarios municipales, se ha tenido los siguientes resultados.

La Tabla 1, muestra que el 46% de los contribuyentes conoce de manera regular cuáles son sus obligaciones tributarias, un 51% dicen conocer poco o nada, mientras que sólo un 3% manifiesta conocer mucho. Esto denota pues que aún existe un alto grado de desconocimiento sobre sus obligaciones que tienen como ciudadanos.

Tabla 1
El contribuyentes y sus obligaciones tributarias.

Conoce	n	%
a. - Nada	53	15%
b. - Poco	130	36%
c. - Regular	165	46%
d. - Mucho	12	3%
Total de encuestados	360	100%

Fuente: Encuesta a contribuyentes.

Elaboración: Propia, 2017.

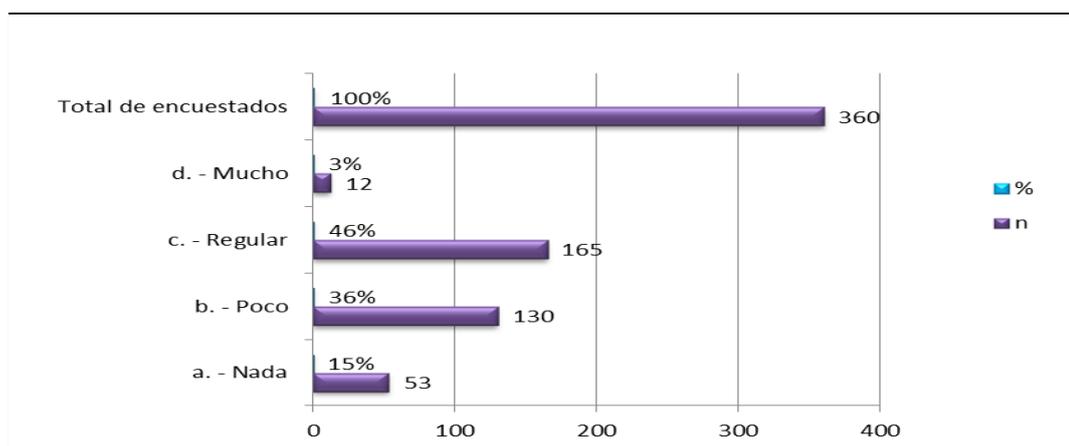


Figura 1. El contribuyente y sus obligaciones tributarias.

Fuente: Tabla 1

Elaboración: Propia, 2017

Tabla 2
Contribuyentes que se han acogido a la amnistía tributaria en los últimos 3 años.

Veces que se han acogido	n	%
a. - Ninguna vez	218	62%
b. - 1 vez	90	26%
c. - 2 veces	25	7%
d. - 3 veces	12	3%
e. - Más	7	2%
Total de encuestados	352	100%

Fuente: Encuesta a contribuyentes.

Elaboración: Propia, 2017

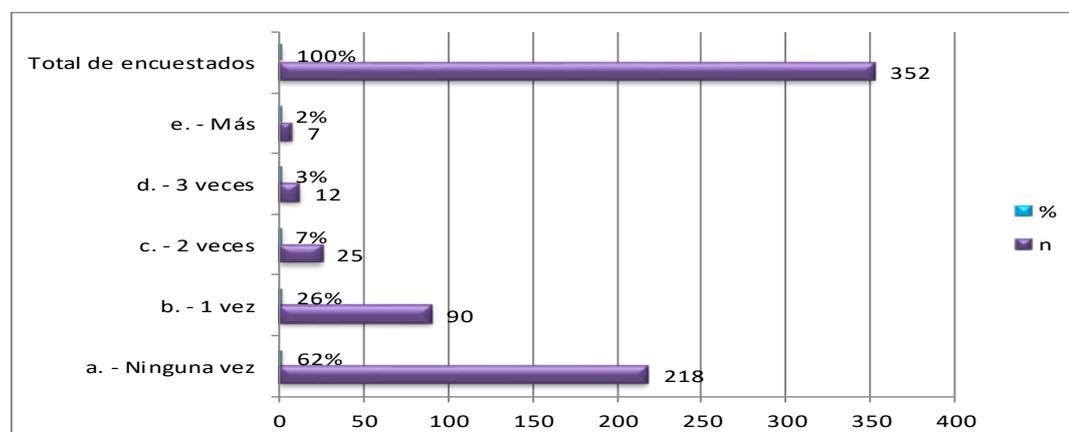


Figura 2. Contribuyentes que se han acogido a la amnistía tributaria en los últimos 3 años.

Fuente: Tabla 2

Elaboración: Propia, 2017

Según la Tabla 2, un alto porcentaje de contribuyentes manifiestan que ninguna vez se han acogido a las amnistías tributarias en los tres últimos años. A pesar de que se otorga este beneficio todos los años, aún existe un 62% de contribuyentes que no se acogen, mientras tanto un 38% manifiestan que si lo han hecho alguna vez.

Tabla 3
Motivos por los que no paga oportunamente sus tributos.

Motivos	n	%
a. - Falta de dinero	165	52%
b. - Por desconocimiento de las fechas de pago	93	29%
c. - Espera las amnistías	15	5%
d. - Por que no sabe que hacen con el dinero recaudado	11	3%
e. - No se recibe un buen servicio	33	10%
Total de encuestados	317	100%

Fuente: Encuesta a contribuyentes.
 Elaboración: Propia, 2017.

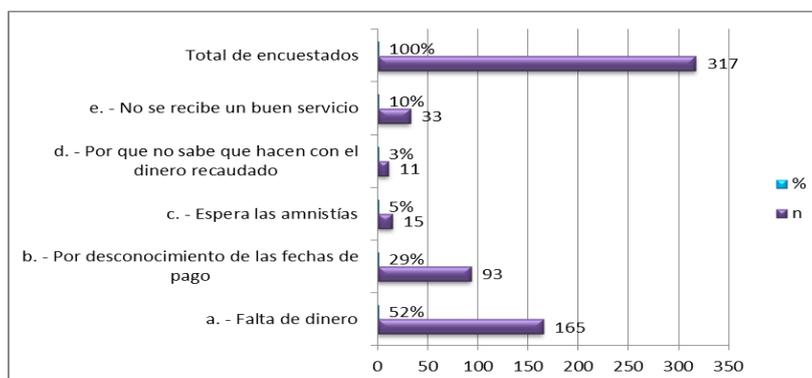


Figura 3. Motivos por los que no paga oportunamente sus tributos.
 Fuente: Tabla 3.
 Elaboración: Propia, 2017.

La Tabla 3, muestra que un 52% de los contribuyentes no cumplen con el pago oportuno de sus tributos por motivo de falta de dinero y un 29% por desconocimiento de las fechas de pago. Aquí se aprecia que no existe expectativa en cuanto a las amnistías, pues sólo un 5% espera que se concedan para pagar, el 3% no lo hace porque desconoce a que se destina el dinero que se recauda y al 10% porque no reciben un buen servicio.

Tabla 4
Utilización de los tributos recaudados por la Municipalidad.

Conoce el destino de lo recaudado por tributos	n	%
a. - Nada	171	46%
b. - Poco	110	30%
c. - Regular	79	21%
d. - Mucho	9	2%
Total de encuestados	369	100%

Fuente: Encuesta a contribuyentes.

Elaboración: Propia, 2017.

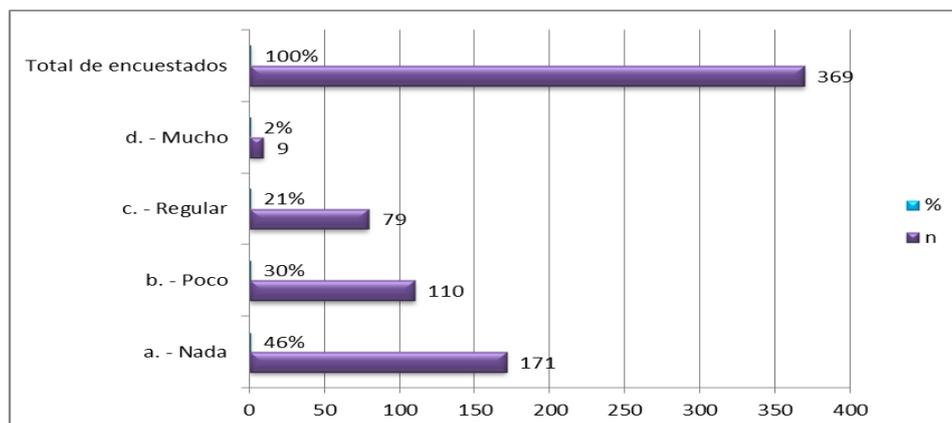


Figura 4. Utilización de los tributos recaudados por la Municipalidad.

Fuente: Tabla 4.

Elaboración: Propia, 2017.

Tabla 5
Acogida de las Amnistías Tributarias Otorgadas. Años 2014-2016.

Amnistías Tributarias	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Total
Contribuyentes Acogidos	1,375	1,652	2,026	5,053
Número de Contribuyentes	4,100	4,500	5,644	14,244
Total de Contribuyentes Acogidos %	34%	37%	36%	35%

Fuente: Información de la Unidad de Tributación Municipal MDM.

Elaboración: Propia, 2017.

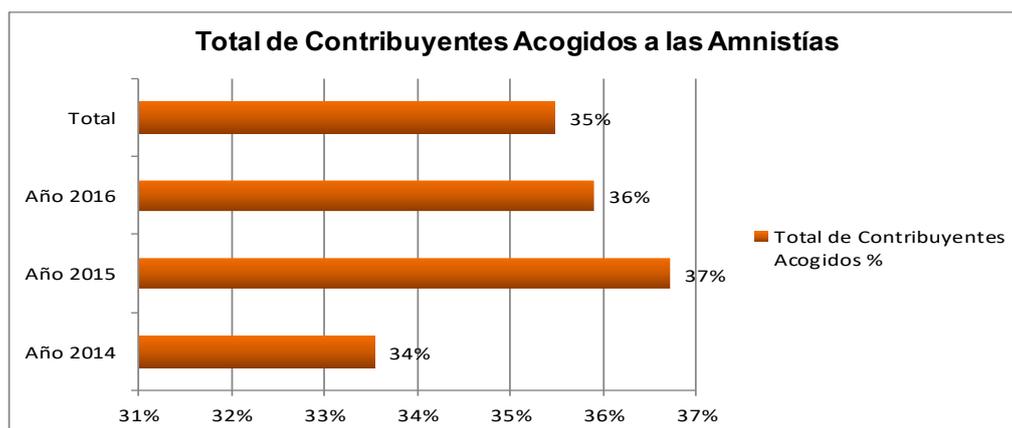


Figura 5. Acogida de las Amnistías Tributarias Otorgadas. Años 2014-2016.

Fuente: Tabla 5

Elaboración: Propia, 2017.

En la Tabla 4, se aprecia que un 46% de los encuestados dicen desconocer en que utiliza la Municipalidad el dinero que recauda de los tributos, 30% un poco y el 21% regular. Este puede ser uno de los principales motivos por la cual los contribuyentes se rehúsan a cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias de manera voluntaria.

En la Tabla 5, se muestra porcentualmente los contribuyentes que se han acogido a las amnistías que se han concedido durante el período 2014-2016. Apreciamos que durante el año 2015 se tuvo una acogida del 37%, 36% durante el año 2016 y 34% en el año 2014. Esta información guarda relación con la que se muestra en la Tabla 2, aquí se indica que el 62% de los contribuyentes no se han acogido a las amnistías tributarias que la Municipalidad ha otorgado durante este período de estudio.

Tabla 6
Recaudación de los 10 Principales Contribuyentes del Impuesto Predial de la MDM.

Nº	CONTRIBUYENTE	IMPUESTO PREDIAL (*)
01	Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Jonhston S.A.A.	596,128.00
02	Agroindustrias AIB S.A.	203,267.36
03	Plantaciones del Sol S.A.C.	60,773.31
04	Leasing Perú S.A.	10,263.16
05	Orgánica E.I.R.L.	8,577.64
06	Tropical Farm S.A.C.	3,819.09
07	Industrial San Ignacio S.A.C.	2,242.12
08	Inversiones Marisagua S.A.C.	1,701.28
09	AF. Inmobiliaria S.A.C.	1,680.00
10	Electronorte S.A.	1,570.56
TOTAL		890,022.52

Fuente: Información de la Unidad de Tributación Municipal MDM.

Elaboración: Propia, 2017

(*) Según actualización efectuada en el año 2016.

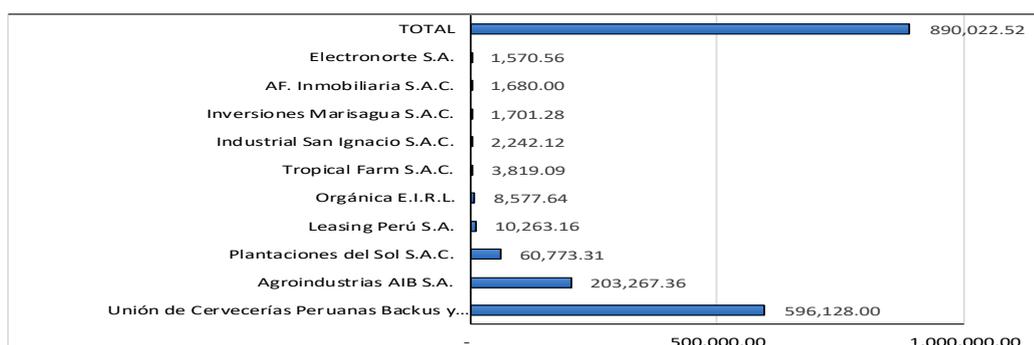


Figura 6. Recaudación de los 10 Principales Contribuyentes del Impuesto Predial de la MDM.

Fuente: Tabla 6

Elaboración: Propia, 2017.

En la Tabla 6, podemos ver que de los 10 principales contribuyentes del Impuesto Predial que tiene la Municipalidad Distrital de Motupe se recauda S/.890,022.52, y con respecto al Presupuesto Institucional Modificado (P.I.M.) del año 2016, este monto representa el 66.48% del total de la recaudación de este Impuesto. Cabe mencionar que ellos se encuentran excluidos de los beneficios tributarios que se otorgan.

También se llevó a cabo entrevistas con los principales funcionarios de esta municipalidad, los mismos que se encuentran involucrados directamente con la propuesta, aprobación, ejecución y evaluación de las amnistías.

A la pregunta: ¿Considera usted que las amnistías constituyen una buena estrategia de recaudación fiscal?... Todos los que laboran en la Unidad de Administración Tributaria Municipal coinciden en que estas no deberían darse por que es premiar al incumplido, sin embargo, éstas constituyen una forma de hacer caja para poder solventar los gastos más urgentes de la municipalidad, tal como manifiesta (Prieto, 1994), las amnistías son beneficiosas porque generan ingresos adicionales que de otra forma nunca o difícilmente serían recaudados.

El Gerente Municipal, fue enfático en señalar que él está en desacuerdo por lo que esto constituye una solución a corto plazo y desestimula a los contribuyentes que si cumplen con pagar de manera oportuna. Si bien es cierto esta Municipalidad sigue concediendo amnistías, ello amparado en la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, pues mi propuesta es que no sean recurrentes, para que éstas puedan tener un impacto y no crear mal hábito en los contribuyentes a que tengan que esperar que se concedan para recién pagar sus tributos. Lo dicho por este funcionario coincide con El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2013), en que las amnistías deben ser eventos extraordinarios, no ser parte del quehacer ordinario o de la conducta cíclica de la administración.

El Gerente Municipal destaca la importancia de la recaudación de tributos, pues, con ello es posible el pago de beneficios sociales de los trabajadores, fortalecimiento de los servicios públicos locales como, contratos de personal de limpieza e indumentaria, electrificación, obras de saneamiento, construcción de veredas, pavimentación de calles, arreglo de jardines y otros.

3. Discusión

Revisando la documentación pertinente como las ordenanzas municipales en las que se aprueban las amnistías tributarias, se ha evidenciado que estas se otorgan todos los años, en algunos casos hasta dos veces al año y siempre hay prórrogas, por lo que podemos afirmar que para mantener una mejor recaudación se opta por otorgar de manera recurrente a las amnistías para ver solucionado sus problemas de liquidez.

Al otorgarse las amnistías tributarias se está dando un mayor beneficio a los contribuyentes morosos y una desventaja a los contribuyentes puntuales presentándose así una desigualdad que contraviene a la Teoría del Sacrificio de Stuart, J. donde sostiene que el impuesto es un sacrificio y que todos debemos experimentarlo para lograr una distribución equitativa entre todos los ciudadanos.

De los contribuyentes encuestados, un 51% conocen poco o nada sobre sus obligaciones tributarias, no tienen cultura y conciencia tributaria, pues, pese a que todos los años y de manera reiteradas se otorgan las amnistías tributarias, aun así, los contribuyentes no optan por pagar sus deudas; sólo un 38% de los contribuyentes encuestados manifiestan haberse acogido por lo menos una vez en los tres últimos años.

Un 52% de los contribuyentes encuestados manifiestan que el motivo por la cual no cumplen por pagar oportunamente sus tributos se debe a la falta de dinero y un 29% no lo hace porque desconoce sobre las fechas en que se debe pagar, es decir por falta de orientación. Asimismo, un 46% señalan que también desconocen a que se destina lo recaudado por estos tributos, lo que influye en la decisión para realizar de

forma voluntaria sus pagos, ya que esto les genera cierta desconfianza sobre el adecuado uso que se le den a sus contribuciones.

Entre los años 2014 – 2016, del universo de contribuyentes que tiene registrados la municipalidad de Motupe, en promedio un 35% de los contribuyentes se han acogido a las amnistías tributarias otorgadas cada año, evidenciándose que éstas no han cambiado su comportamiento con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, sin embargo en la Municipalidad Distrital de La Victoria - Chiclayo, según (Incio & Montenegro, 2016) una mayoría espera las amnistías para reducir sus obligaciones tributarias y una minoría importante se acoge de manera reiterada por que no cumple con la amnistías a las que se había acogido anteriormente o ha perdido los fraccionamientos solicitados, este comportamiento muestran a un contribuyente de características tanto “Hipo suficiente” cuanto “Incumplidor Contumaz”.

De los tributos municipales la recaudación por Impuesto Predial representa el 66.48% del total recaudado por este concepto, el mismo que se logra con el pago de 10 de los principales contribuyentes que se tiene, además éstos se encuentran excluidas del goce de beneficios tributarios, por lo tanto, se puede afirmar que los montos recaudados por las amnistías tributarias no constituyen ingresos muy significativos.

A continuación, se presenta una propuesta que busca mejorar la recaudación de todos los tributos municipales y evitar que se tenga que recurrir a las amnistías tributarias como única medida de solución para poder aumentar la recaudación.

4. Propuesta

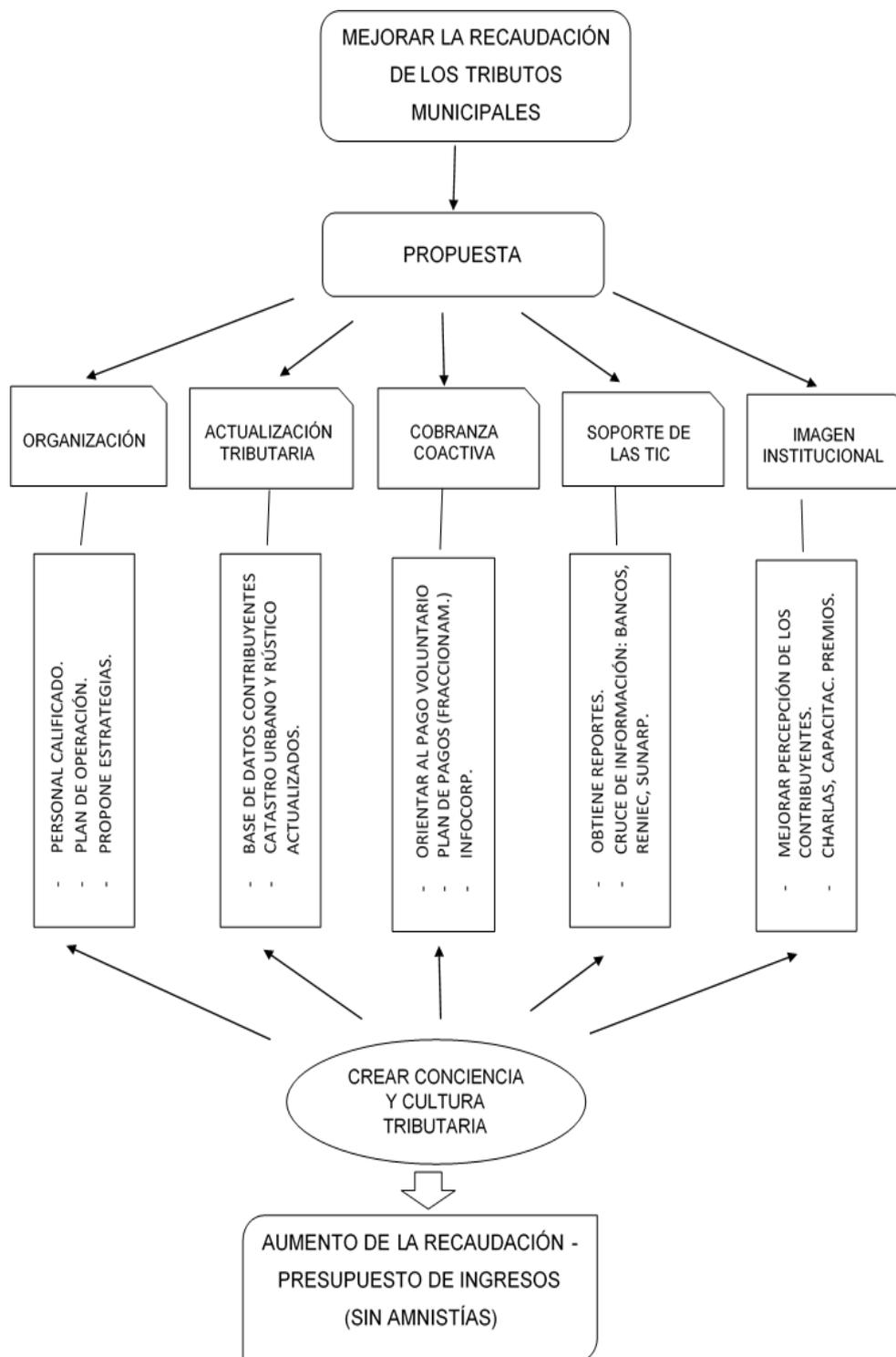


Figura 7. Propuesta para mejorar la recaudación de los tributos municipales.

Elaboración: Propia, 2019.

Conclusiones

Todos los funcionarios de la Unidad de Administración Tributaria coinciden en que las amnistías tributarias no deberían otorgarse, sin embargo, ellos la proponen y de manera recurrente porque es la medida más rápida de obtener liquidez.

El alto grado de desconocimiento sobre sus obligaciones tributarias que tienen los ciudadanos y sumados a ellos la falta de cultura y conciencia tributaria hacen posible que durante el periodo de los años 2014 – 2016, en promedio sólo un 35% de los contribuyentes se acojan a este beneficio, a pesar que se otorga de manera frecuente en esta municipalidad, lo que nos lleva a concluir que las amnistías no han cambiado el comportamiento que tienen los contribuyentes frente a sus obligaciones y no se encuentran a la espera de que éstas se concedan para regularizar su situación de deudas con el municipio.

El éxito o fracaso de las amnistías otorgadas no producen mayor efecto en el Presupuesto de Ingresos de la municipalidad y no constituyen una amenaza en cuanto al cambio del comportamiento de los contribuyentes, pues el monto que recauda por este concepto resulta no muy significativo con respecto al total de la fuente de ingresos por tributos municipales, cabe señalar que con tan sólo 10 de sus principales contribuyentes se recauda el 66.48% por impuesto predial, y además son contribuyentes que a su vez se encuentran excluidos del goce de estos beneficios.

Se ha presentado una propuesta de medidas que permitan mejorar la recaudación de los tributos municipales sin tener que recurrir a las amnistías tributarias.

Referencias

Bravo, F. (2011). *Los valores personales no alcanzan para explicar la conciencia tributaria: Experiencia en el Perú* – CIAT Revista de Administración Tributaria N° 31 Junio 2011, p.1

Chigne, J. & Cruz, E. (2014). *Análisis comparativo de la amnistía tributaria en la recaudación del impuesto predial y morosidad de los principales contribuyentes de la municipalidad provincial de Lambayeque periodo 2010-2012*. Tesis para optar el título de Contador Público, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, Perú.

Incio, P. & Montenegro, A. (2016). *Propuesta de estrategias gerenciales para mejorar el comportamiento del contribuyente como consecuencia de las amnistías tributarias en la municipalidad distrital de la victoria*. Tesis para obtener el Grado de Magister en Gestión Financiera y Tributaria de la Universidad César Vallejo.

Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo 2003). Ley N° 27972. Lima, Perú: Publicado en el diario Oficial El Peruano.

Prieto, M. (1994). *Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias: Las amnistías fiscales*. España: Universidad de Valladolid.

Roca, C. (2011). *Estrategias para la formación de la cultura tributaria* – Asamblea General del CIAT N° 42, Guatemala.