

## **CAPITULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **Planteamiento del Problema**

La Organización política de las modernas sociedades reconoce la existencia del Estado en el que se concentra el poder público como la expresión de máxima autoridad dentro de su territorio, y es a través, del objetivo económico del bienestar general, en que la organización del Estado se traduce por su acción tendiente al crecimiento, al pleno empleo y mejor distribución del ingreso, tomando en cuenta que son de naturaleza política y no de una economía de mercado, las decisiones emanadas del poder público.

Es por ello, que al tomar conciencia se puede pensar que por la opinión pública se establezca una estructura institucional que permita el desplazamiento de los malos gobernantes y constituyan una mejor forma de producción de bienes y servicios concentrada a través del gasto público financiado con los recursos públicos.

En este sentido, Evans (1998) señala lo siguiente:

En efecto, por antonomasia, el Municipio como unidad primaria de expresión de la voluntad popular, establece necesariamente una relación más estrecha entre gobernadores y elegidos, lo cual debería en principio asegurar una mayor participación de la comunidad en la solución de sus problemas. En la medida en que los ciudadanos se sientan más identificados con sus representantes locales, en igual proporción se fortalece la legitimidad del gobierno y, consecuentemente, de la institución democrática. (p.XIX).

Para optimizar la dirección de la gestión de los recursos del Estado venezolano y un contacto de la comunidad con sus dirigentes, el proceso de descentralización constituye un tema nacional prioritario, por cuanto, de su éxito depende en buena medida la profundización de la democracia, y de allí, es preciso fortalecer las capacidades de trabajo de los ámbitos de gobierno local, dando oportunidad a cada comunidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En tal sentido, el público debe ser conciente de la necesidad de pagar por servicios, y a su vez, darle voz a la comunidad para que pueda demandar servicios eficientes, así como equitativos y, en contacto con el tiempo, lo ha hecho la humanidad en los Municipios, que personificando a toda la nación, el Municipio como producto de la vida social y sujeto como su causa a nuevas mutaciones y exigencias, es hasta ahora la entidad ineludible que ha de prestar servicios que ningún otro cuerpo de carácter público esta capacitado para realizar.

Al respecto, es necesario reglamentar la vida municipal fundamentada en la Constitución Nacional, la cual señala rutas para el desenvolvimiento del Poder Municipal, en donde, los Estados son divididos en Municipios que gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder Público Nacional y Estatal, en todo lo concerniente a su origen económico y administrativo. Al respecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece en el artículo 168 lo siguiente:

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley. La autonomía municipal comprende: 1) La elección de sus autoridades. 2) La gestión de las materias de su competencia. 3) La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino

ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta misma Ley, establece los fines políticos del sistema de instituciones políticas y se los impone a la administración como instrumento ejecutor de los fines del Estado, y es la administración municipal, en donde, el Alcalde o Alcaldesa en su gerencia ejecutiva del Municipio, le corresponde ejecutar en forma autónoma las normas directivas y objetivos formulados por el Concejo Municipal, en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad local. A su vez, esta administración en la consecución de su función administrativa, esta facultada para crear otros órganos que realicen parte de la gestión, que le corresponde a la administración descentralizada como entes creados por los órganos a los que se conviene llamar como principales.

En tal sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece en el artículo 142 que a través de la Ley se podrá crear los Institutos Autónomos, estando sujetos al control del Estado, en la forma que la misma Ley lo establezca.

Igualmente, los Institutos Autónomos, como organismos municipales, se encuentran bajo la dependencia del Consejo Federal de Gobierno, tal como lo establece el artículo 185 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en cuanto a los siguientes procesos administrativos: “El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios...”.

Es así, en que los Institutos Autónomos Municipales como Entes Descentralizados, juegan un papel muy importante en el desarrollo de políticas económicas y sociales en el ámbito local, considerando que es necesario obtener una institucionalidad regional definida teniendo como base de legitimidad la soberanía popular. Son creados con el objeto de

descentralizar sus funciones y lograr cualquier fin de interés local o intermunicipal.

El artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), destaca de acuerdo a las competencias que le son al Municipio, el ordenamiento y desarrollo económico y social, así como, la actividad del servicio público y, en el numeral 2, establece: Vialidad Urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras”.

En tal sentido, de acuerdo con la estructura organizativa de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida, se puede presentar a la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, como uno de los Institutos Autónomos descentralizados, quien presta un servicio dirigido a la colectividad, encaminado al ordenamiento en el sector Transporte.

Al mismo tiempo, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006) (LOPPM) establece en su artículo 72 lo siguiente:

La creación de institutos autónomos sólo podrá realizarse dada la iniciativa reservada y debidamente motivada del alcalde o alcaldesa mediante ordenanza. La creación de sociedades, fundaciones o asociaciones civiles municipales será dispuesta por el alcalde o alcaldesa mediante decreto con la autorización del Consejo Municipal. En todo caso, deberá constar en el procedimiento de creación la opinión previa del síndico procurador o síndica procuradora y del contralor o contralora municipal.

Por consiguiente, en la Ordenanza que rige a EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes” (2001), establece en su primer artículo lo siguiente:

La presente Ordenanza es el instrumento legal que regula el funcionamiento, organización y administración de EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes” en jurisdicción del Municipio Libertador del Estado Mérida, que de

ahora en adelante y para efectos de esta ordenanza se denominará EL TERMINAL.

En el cumplimiento de todas estas actividades y en función de mejorar la prestación del servicio a la comunidad, se hace prioritario contar con los recursos necesarios para ser aplicados de acuerdo a la concepción a la cual son asignados.

Entre ellos, de acuerdo con la estructura del Poder Municipal, la potestad tributaria que se le otorga, esta dirigida al autofinanciamiento, propiciando una estrecha relación entre ciudadanos y representantes gubernamentales, por lo que se aseguraría una mayor participación de la comunidad que exige la solución de sus problemas, ser ellos mismos los contribuyentes y que su dinero es el que debe financiar la inversión pública.

Por otra parte, es importante señalar lo establecido a través de las Ordenanzas para la recaudación de los tributos municipales, donde la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, en el sentido de instituto descentralizado del Municipio Libertador del Estado Mérida, ha sido creado como ente recaudador.

En este orden de ideas, la Ordenanza sobre EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes” (2001) en su artículo 36 señala una de las fuentes de ingresos para la Terminal por el uso del servicio de la manera siguiente:

Todo usuario de EL TERMINAL entiéndase pasajero, deberá pagar una tasa por uso del servicio, la cual será fijada por la Gerencia de EL TERMINAL, según las circunstancias financieras y presupuestarias; esto deberá informarse a la Cámara Municipal acompañado de informe, quién podrá modificarla, pero en ningún caso la modificación será inferior al monto que anteriormente estaba fijado.

En la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” como organismo descentralizado para la prestación de un mejor servicio hacia el

gran número de personas que entran y salen de la ciudad de Mérida, se establecen los ingresos a ser recaudados y estos corresponden a la generación de recursos propios de la institución, por lo que, se presume que en la administración de la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” se ha generado en materia de manejos fiscales que los ingresos no sean recibidos de acuerdo a una planificación definida para el logro de los objetivos y metas, por consiguiente, se demuestra, a través, de una comparación de datos de años anteriores que los ingresos recaudados no corresponden a los ingresos que fueron presupuestados.

#### **Cuadro 1**

**Datos correspondientes a los Ingresos Presupuestados y Recaudados durante el Ejercicio Fiscal 2000 al Ejercicio Fiscal 2005, de la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” del Estado Mérida:**

<b>Años</b>	<b>Total Ingresos Presupuestados</b>	<b>Total Ingresos Recaudados</b>	<b>Porcentaje De Recaudación</b>
2000	159.382.716,00	125.649.859,11	78.84%
2001	213.101.369,00	192.168.923,53	90,2%
2002	294.771.683,71	227.154.539,42	77,1%
2003	455.894.677,33	275.438.682,20	60,4%
2004	517.000.000,00	449.479.640,82	86.9%
2005	699.067.670,00	807.300.190,81	115%

**Fuente:** Cuadro elaborado con datos tomados de las Memorias y Cuentas de los ejercicios fiscales 2000 al 2005 de la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, Municipio Libertador del Estado Mérida, Cálculos de la Autora.

Como puede observarse, la relación entre los ingresos presupuestados y recaudados para el ejercicio fiscal 2000, sólo corresponde 78,84% de recaudación. Para el ejercicio fiscal 2001, la recaudación aumentó para establecerse en 90,2%, sin embargo, para los ejercicios fiscales 2002 y 2003, la recaudación bajó y se ubicó en 77.1% y 60.4% respectivamente. Para el ejercicio fiscal 2004, se refleja un aumento en la recaudación de 26,5% con respecto al año anterior y para el 2005 de 28,1% ubicándose en 115%.

De acuerdo a las expectativas relacionadas a la forma correcta de planificación en el sistema de recaudación de los ingresos en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, figuran serios inconvenientes que dificultan obtener un margen definido en el cumplimiento de los objetivos y metas, tal como se refleja en el porcentaje de recaudación para los ejercicios fiscales 2000 al 2003, resultando establecerse en niveles más bajos por cada ejercicio fiscal y, para los ejercicios fiscales 2004 y 2005 el aumento producido no equivale a mejores aplicaciones en el desempeño de las actividades en el proceso de recaudación de los tributos, sino se puede suponer el empleo de habilidades no acordes con las normas en el aspecto tributario, lo que se puede describir entre otras debilidades las que se mencionan a continuación:

1. Los procesos ejecutados en el sistema de recaudación no han sido cumplidos en su totalidad de acuerdo a las normas legales establecidas.

2. Existen factores que conllevan a una planificación insuficiente, afectando la base tributaria, el sistema de cobro y liquidación, sobre los diferentes sectores que intervienen en dicho proceso de recaudación.

En consideración a lo antes señalado, es necesario expresar que en la Terminal de Pasajeros Sur de la ciudad de Mérida, se observan debilidades importantes en lo referente al desempeño del sistema de recaudación de tributos, y de acuerdo a los indicadores de desempeño, no se refleja la eficacia ni la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas y en la asignación de los recursos, por lo que no contribuye a una adecuada prestación del servicio a los usuarios de acuerdo al indicador de servicio. Al mismo tiempo, se presume que un manejo inadecuado de los recursos financieros, de acuerdo al indicador de economía, puede conllevar a la distorsión de todo el sistema financiero de este instituto.

Es así como, la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” como ente público, exige la aplicación de un sistema tributario conforme al ordenamiento legal establecido para cumplir sus fines de acuerdo al ejercicio

de su autonomía, por ende, es importante realizar un análisis objetivo que permita determinar a través de la aplicación de los indicadores de desempeño, si el proceso de recaudación es efectivo y genera el autofinanciamiento estable para el funcionamiento de este ente descentralizado.

En tal sentido, la presente investigación está orientada en dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las bases legales y normativas del sistema de recaudación de los tributos de la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”?, ¿Cuáles son las características del sistema de recaudación de los tributos?, ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos y metas en el sistema de recaudación de los tributos?, ¿Cuál es el uso de los recursos empleados en el sistema de recaudación de los tributos?, ¿Cuál es la capacidad de cumplimiento en la prestación del servicio a los usuarios en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”?, ¿Cuál es la utilización adecuada de los recursos financieros del proceso de recaudación de los tributos en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”?

### **Objetivos de la Investigación**

#### **Objetivo General**

Analizar el Sistema de Recaudación de los Tributos en los Servicios Municipales Descentralizados a través de los Indicadores de Desempeño en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” del Municipio Libertador del Estado Mérida.

#### **Objetivos Específicos**

- Revisar las bases legales y normativas del sistema de recaudación de los tributos de la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”

- Caracterizar el sistema de recaudación de los tributos.
- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas en el sistema de recaudación de los tributos.
- Determinar el uso de los recursos empleados en el sistema de recaudación de los tributos.
- Determinar la capacidad de cumplimiento en la prestación del servicio a los usuarios en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”.
- Determinar la utilización adecuada de los recursos financieros del proceso de recaudación de los tributos en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”.

### **Justificación**

En los servicios descentralizados municipales, es importante motivar la participación de los ciudadanos en el cumplimiento de normas y leyes generales, en la aplicación de técnicas fundamentadas con base en la administración tributaria. Para la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, la actividad de generar recursos periódicamente constituye una plataforma que conlleva a regularizar de la mejor manera los procesos administrativos y, la tasa como tributo asignado en el proceso de recaudación de ingresos, representa el pago que los ciudadanos hacen en compensación de los servicios recibidos, dependiendo si estos servicios son expuestos a beneficio de la vida social.

Bajo este contexto, se plantea realizar la presente investigación con la finalidad de recomendar estrategias a través de los indicadores de desempeño, que permitan mejorar el sistema de recaudación de los tributos en la Terminal de Pasajeros Sur José Antonio Paredes”.

Los aportes o beneficios generados en esta investigación se derivaron en la búsqueda del conocimiento en cuanto al cumplimiento de la obligación

tributaria en la Terminal, estableciendo un vínculo entre contribuyente y estado, correspondiéndole a la administración tributaria generar los mayores ingresos para la dicha colectiva, de acuerdo con la aplicación de la eficacia, eficiencia, calidad y economía que constituyen los indicadores de desempeño.

En el proceso de recaudación de los tributos, se pudo alcanzar el nivel de confianza en un ambiente de: Desconocimiento en la aplicación de las normas legales, evasión en el pago de tributos por los contribuyentes y la desorganización en controles de fiscalización, por tanto, se destacó en que los tributos se instituyan como elementos que fortalezcan la economía de un país, en virtud del nivel de recaudación que pueda alcanzarse, dando al usuario que hace uso de la Terminal el agrado por el pago del tributo.

Igualmente, se acudió al empleo de técnicas de investigación como es el cuestionario y la revisión documental, para obtener datos a través de los indicadores de desempeño, que midan el grado de cumplimiento de los objetivos que se propone la gerencia de la Terminal y percibir las debilidades y fortalezas en el proceso de recaudación de los tributos.

Las conclusiones y recomendaciones de dicho estudio podrían ser útiles para:

1. Los responsables en materia de recaudación de ingresos y estadísticas dentro de la Terminal de Pasajeros Sur José Antonio Paredes”.
2. Los usuarios de la Terminal.
3. Otros trabajos de investigación.

La presente investigación es necesaria para Analizar el Sistema de Recaudación de los tributos en los Servicios Municipales Descentralizados a través de los indicadores de desempeño. Caso: Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” del Municipio Libertador del Estado Mérida y proponer estrategias para mejorar de manera eficiente y eficaz el proceso de

administración que permita obtener la mayor satisfacción a la Terminal y por ende a los usuarios del mismo.

### **Alcance de la Investigación**

En esta investigación se señalan los aspectos teóricos de la normativa vigente por la que se regula la Terminal de Pasajeros, a su vez, se describe el desarrollo de las actividades administrativas, en lo que se refiere al cumplimiento eficaz, eficiente en el proceso de recaudación de los tributos y en el mejoramiento en la asignación de recursos como es la prestación del servicio. La investigación se realizó en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes” del Municipio Libertador del Estado Mérida durante los períodos de gestión 2004 y 2005. Se estudió la ordenanza de fecha 17 de Mayo de 2001 referida a EL TERMINAL de Transporte Público de Personas “José Antonio Paredes”.

### **Limitaciones de la Investigación**

Para la realización de esta investigación enfocada al análisis del sistema de recaudación de los tributos en los servicios municipales descentralizados a través de los indicadores de desempeño en la Terminal de Pasajeros Sur “José Antonio Paredes”, surgieron limitaciones que afectaron obtener con mayor certeza la información para el desarrollo de este estudio. Estas limitaciones fueron las siguientes:

- Hubo cambio de gobierno al final del período 2004 estudiado, existiendo la no continuidad de los funcionarios.
- Se realizó investigaciones en otros municipios del estado y no fue posible conseguir ningún tipo de estudios relacionados con el tema.

- Se buscó información a nivel nacional e internacional a través de Internet e igualmente, no se pudo encontrar información por estudios realizados que tengan relación con este tema.