



LA POTESTAD NORMATIVA TRIBUTARIA Y SU INCIDENCIA EN LAS ACTITUDES DE LOS CONTRIBUYENTES DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LA PROVINCIA DE SAN ROMÁN.

THE TAX NORMATIVE POWER AND ITS INCIDENCE IN THE ATTITUDES OF THE CONTRIBUTORS OF THE DISTRICT MUNICIPALITIES OF THE PROVINCE OF SAN ROMÁN.

Ricardo W. Álvarez Gonzales^{1*}

¹Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, Escuela Profesional de Derecho, Jr.- Tacna N° 783, Puno, Puno. alvarezgricardo16@gmail.com

RESUMEN

La investigación denominada El Ejercicio de la Potestad Normativa Tributaria y su Incidencia en las Actitudes de los Contribuyentes de las Municipalidades Distritales de la Provincia de San Román, tiene como población de estudio a las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas durante el año 2015. Objetivos específicos: a) Identificar la escala de valoración en la que se ubica el ejercicio de la potestad normativa tributaria en las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas, según la percepción de los contribuyentes, b) Establecer la actitud que asumen los contribuyentes frente al tipo de gestión tributaria que se realiza en las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas. Métodos empleados: La investigación según el propósito del estudio es básico, no experimental y de tipo descriptivo explicativo, se realizó utilizando dos técnicas: la encuesta y el análisis documental, siendo sus instrumentos el cuestionario y la guía de análisis, respectivamente. Para validar la hipótesis general se utilizó el diseño estadístico de la Chi Cuadrado Calculado (χ^2_c). Resultados: En la investigación se resalta que, en efecto, el ejercicio de la potestad normativa tributaria en las municipalidades distritales, es percibida por los contribuyentes como una gestión tributaria muy ineficiente. Conclusiones: Después del análisis, interpretación y discusión de datos se concluye que el ejercicio de la potestad normativa tributaria de las municipalidades distritales de la Provincia de San Román, durante el año 2015, incide significativamente en las actitudes de los contribuyentes.

Palabras clave: Actitud, confianza, contribuyentes, gestión tributaria, legalidad, ordenanza, potestad tributaria.

ABSTRACT

The research called The Exercise of the Tax Normative Power and its Incidence in the Attitudes of the Taxpayers of the District Municipalities of the Province of San Román, has as a study population the district municipalities of Caracoto, Cabana and Cabanillas during the year 2015. Specific objectives: a) Identify the scale of valuation in which the exercise of the tax regulatory power is located in the district municipalities of Caracoto, Cabana and Cabanillas, according to the perception of the contributors, b) Establish the attitude assumed by taxpayers against the type of tax management that is carried out in the district municipalities of Caracoto, Cabana and Cabanillas. Methods used: The research according to the purpose of the study is basic, not experimental and descriptive descriptive, it was carried out using two techniques: the survey and the documentary analysis, with the instruments being the questionnaire and the analysis guide, respectively. To validate the general hypothesis, the statistical design of the Calculated Square Chi Chi (χ^2_c) was used. Results: The research highlights that, in effect, the exercise of tax regulatory power in the municipal districts is perceived by taxpayers as a very inefficient tax administration. Conclusions: After the analysis, interpretation and discussion of data it is concluded that the exercise of the tax regulatory power of the district municipalities of the Province of San Román, during 2015, significantly affects the attitudes of taxpayers.

Keywords: Attitude, trust, taxpayers, tax management, legality, ordinance, tax authority.

*Autor para Correspondencia: alvarezgricardo16@gmail.com





INTRODUCCIÓN

En la actualidad uno de los mayores problemas que evidencia la relación del Estado con los ciudadanos, tiene que ver con los cuestionamientos sentidos que los contribuyentes realizan permanentemente, respecto del ejercicio de la potestad normativa tributaria de las municipalidades (Álvarez, 2017). Es bastante conocido que en la actualidad las Municipalidades tienen muy malos resultados en su gestión tributaria, la que se refleja en los bajos índices de cobranza de tributos de su competencia, la seria limitación de ingresos en la fuente denominada recursos propios y las carentes posibilidades de conseguir financiamiento para la ejecución de obras, por esta fuente (Rebaza, 2010). En este contexto, las municipalidades distritales desarrollan una gestión tributaria muy deficiente, al margen de la Constitución y las leyes de nuestro país, lo que viene generando una actitud de rechazo a la gestión tributaria que realizan estas entidades, principalmente por la forma ineficiente en que ejercen la potestad tributaria que la Constitución les reconoce (Álvarez, 2017).

La potestad tributaria o el poder tributario guarda relación con la soberanía que caracteriza a cada Estado frente a los demás; pero, ante los ciudadanos, es un poder subordinado al marco constitucional (Sevillano, 2014). En nuestro país, el ejercicio de la potestad normativa tributaria se sustenta en normas de orden constitucional, por las cuales el Estado ejerce la facultad de crear, modificar y suprimir tributos, siendo que esta facultad la ejerce en su condición de unidad de poder con la finalidad de exigir a los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias (Álvarez, 2017). Según la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, se conoce que, el bajo desempeño del Estado se refleja en la poca confianza de la población en el Estado y bajos niveles de satisfacción ciudadana. Por ello, se afirma que, desde los orígenes de la teoría económica las cuestiones tributarias han sido objeto de estudio de los principales pensadores. Adam Smith (1776) estableció la relevancia del diseño de un sistema tributario que se consolide con base en criterios de igualdad, justicia, conveniencia y eficiencia (Azar, *et al.*, 2009).

En este contexto, resulta prioritario la observancia del principio de legalidad, el mismo que, adquiere carácter de un verdadero derecho a la legalidad a favor de los administrados, ya que considera que los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen, y persiguiendo el fin que las mismas indiquen (Morón, 2014). En este sentido, el Artículo IV de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. En consecuencia, para que las autoridades de las municipalidades distritales no sean rechazadas por la población de contribuyentes, deben respetar la Constitución Política y las normas de tributación municipal (Álvarez, 2017).

Al respecto, según la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, se entiende por gestión pública, al conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidos por el Poder Ejecutivo. Es así, que las ordenanzas municipales en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia, de lo contrario estas normas no tienen validez, menos eficacia (Álvarez, 2017). Las normas municipales, que pueden ser ordenanzas, acuerdos de concejo, decretos o resoluciones de alcaldía, constituyen una manifestación derivada directamente de la condición que tienen las municipalidades de ser órganos de gobierno territoriales con autonomía política,





económica y administrativa en asuntos de su competencia que establece expresamente el artículo 194 de la Constitución Política del Perú (Castro, 2015).

Según Timaná y Pazo (2014), las actitudes se definen como una predisposición aprendida, no innata y estable, aunque susceptible de cambiar, a reaccionar de una manera favorable o desfavorable ante un individuo, un grupo social, una situación, etc. Cada uno de los sujetos contribuyentes experimentan un determinado nivel de satisfacción respecto del tipo de gestión tributaria que realiza su municipalidad distrital. Puede estar satisfecho, regularmente o no puede estar satisfecho, dependiendo de una serie de factores que tienen que ver con la percepción de los contribuyentes (Álvarez, 2017). Al respecto, Vargas (2013), refiere que existen principalmente tres factores que influyen en el comportamiento del individuo: la cultura, la motivación y la percepción. Según Ríos (1995) la confianza es la base de la credibilidad, señala que, la confianza es tener seguridad en que lo que a uno le ofrecieron se va dar o va ocurrir de todas maneras, lo que da lugar a creer en la ocurrencia del asunto. En el caso de la investigación realizada, los contribuyentes tendrán confianza en la medida en que la municipalidad cumpla con la observancia del principio de legalidad (Álvarez, 2017). Al respecto, Timaná y Pazo (2014), señalan que, al igual que el cumplimiento tributario, el gasto público es importante por ser la herramienta de distribución de los ingresos recaudados por los tributos al interior de una sociedad. Por ello, las percepciones que tengan los contribuyentes del uso o el destino del gasto público dirigido al bienestar general, dependiendo del grado de necesidades, podrían motivar la aceptación de la carga impositiva de su sistema tributario.

Estos aspectos valorativos, según Álvarez (2017), generan un grado de desconfianza y poca credibilidad de los contribuyentes, con relación a sus obligaciones tributarias y, principalmente, inciden y afectan la confianza y credibilidad en el Estado y su gestión normativa tributaria. Martínez, *et al* (2010), desarrollan aspectos relacionados con la potestad normativa tributaria de las municipalidades dentro de un contexto de la potestad tributaria nacional, concluyendo en que, las potestades reguladoras de la nación no implican necesariamente potestad tributaria, en consecuencia, establecen que el ejercicio de dichas potestades reguladoras por parte de la nación, no impiden el ejercicio de la potestad tributaria municipal. Cottin (2005), trató sobre los principios fundamentales contemplados en la Constitución de Venezuela y la potestad tributaria y señala que, existen normas jurídicas tributarias en las que se observa que no se encuentran contextualizadas, en un marco jurídico tributario que corresponda a un sistema jurídico armónico. Banfi (2013), propone analizar la cultura tributaria para el cumplimiento de la obligación tributaria y analiza como fundamento teórico, los documentos legales *et al*, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y resalta que, las estrategias implementadas por la administración tributaria están dirigidas a desarrollar una cultura tributaria en el ámbito social.

Carrera, *et al* (2010), identificaron las causas, para que un contribuyente cumpla sus obligaciones tributarias, concluyendo que, las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y las sociedades privadas se comportan de una manera similar en cuanto al incumplimiento de sus obligaciones tributarias. Fernández (2016), propone un estudio de la fiscalidad española, desde el punto de vista psicosocial y señala que, la mayoría de los contribuyentes no están de acuerdo con los servicios y prestaciones que reciben del Estado, en relación con los impuestos que pagan los contribuyentes. De igual manera, una percepción negativa sobre la función pública, genera una falta de moralidad ciudadana que, provocará incumplimiento en el deber tributario de los jóvenes cuando en el futuro se conviertan en contribuyentes adultos (Hinojosa, 2013).





Timaná y Pazo (2014), revelan las actitudes que tienen los profesionales frente al pago de sus obligaciones tributarias, así como los factores determinantes que inciden en su comportamiento fiscal. Explican el comportamiento de los individuos en general y la identificación de los principales factores de naturaleza personal y social, que influyen en las decisiones de los contribuyentes y su conducta en el Perú. Valero, *et al* (2009), al analizar la ética y la cultura tributaria en el contribuyente formal, señalan que, la cultura tributaria no se logra de un día para otro, es un proceso de mediano plazo y no rápido, recomendando implementar un proceso educativo que vaya formando la conciencia del contribuyente. En esta tendencia, Quintanilla (2014), explica, cómo la evasión tributaria, incide en la recaudación fiscal en el Perú y Latinoamérica, resaltando que, el nivel de informalidad influye en la política fiscal del Estado.

Finalmente, Mogollón (2014), señala que para mejorar la recaudación pasiva se debe mejorar el nivel de Cultura Tributaria de los comerciantes. De allí que, la evasión y morosidad de la recaudación del impuesto predial, se relaciona con la falta de Cultura y Educación Tributaria de los contribuyentes, además de la desconfianza que existe en el destino del tributo recaudado por concepto de impuesto predial en gasto público (Condori, 2015).

MATERIALES Y MÉTODOS

Lugar de estudio

La población de estudio de la investigación, se localizó en las municipalidades distritales de Caracoto, Cabanillas y Cabana, en la jurisdicción de la Provincia de San Román, provincia que forma parte de la Región Puno. Según las fuentes señaladas, la población de estudio está conformada por contribuyentes de las tres municipalidades distritales, pues es en estas municipalidades existen mayores cuestionamientos a la gestión tributaria, por ello, se seleccionó una población de 1080 contribuyentes, de los cuales se trabajó con una muestra general de 284 contribuyentes de las tres municipalidades.

Descripción detallada por objetivos específicos

El tipo de investigación, según el criterio “propósito del estudio”, es básico y de tipo no experimental. El modelo de investigación que se consideró fue el descriptivo explicativo. Para el objetivo general; se utilizaron las técnicas e instrumentos considerados para los objetivos específicos, ya que el objetivo general se logró a partir de los datos logrados por los objetivos específicos. En este sentido, para el primer objetivo específico; se utilizaron dos técnicas de investigación: la encuesta y el análisis documental. Para la primera técnica, el instrumento considerado fue el cuestionario y la segunda técnica utilizó, como instrumento la ficha o guía de análisis documental. Para el segundo objetivo específico, se aplicó la encuesta, siendo su instrumento el cuestionario.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El ejercicio de la potestad normativa tributaria

Para investigar esta variable se consideraron dos técnicas con sus respectivos instrumentos. La primera técnica tuvo como propósito recoger de los mismos protagonistas su percepción acerca del ejercicio de la potestad normativa tributaria. Esta técnica fue la encuesta, siendo su instrumento el cuestionario. La segunda técnica tuvo como propósito el conocimiento de esta variable a partir de los documentos que





obran en las municipalidades. La técnica fue el análisis documental, siendo su instrumento la guía o ficha de análisis.

Según el cuestionario de encuesta.

Los datos correspondientes a esta variable se recogieron aplicándose el cuestionario encuesta, consistente en 10 ítems correspondiente al mismo número de indicadores que comprende la variable. Este título corresponde a la primera variable de investigación (variable independiente). La aplicación de los instrumentos se realizó en los meses de octubre, noviembre y parte del mes de diciembre del año 2016. La organización de estos datos, después de haberse tabulado, se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Ejercicio de la potestad normativa tributaria según la percepción de los contribuyentes de los Distritos de Cabana, Caracoto y Cabanillas.

| ESCALA DE VALORACIÓN | | F | % |
|----------------------|---------|------------|------------|
| Muy eficiente | (18-20) | 00 | 00 |
| Eficiente | (14-17) | 00 | 00 |
| Regular | (11-13) | 23 | 8.0 |
| Ineficiente | (06-10) | 44 | 16.0 |
| Muy ineficiente | (01-05) | 217 | 76.0 |
| TOTAL | | 284 | 100 |

Con relación al ejercicio de la potestad normativa tributaria según la investigación y los resultados alcanzados, (Tabla 1) de un total de 284 contribuyentes encuestados en las tres Municipalidades Distritales de la Provincia de San Román (Caracoto, Cabana y Cabanillas), un número mayoritario de 217 contribuyentes, señalaron que el ejercicio de la potestad normativa tributaria en sus municipios es muy ineficiente, lo que en porcentajes equivale a un 76% de contribuyentes encuestados.

Al respecto, resulta importante resaltar que, según la percepción de los contribuyentes de los tres distritos, mayoritariamente un 92% de los contribuyentes, perciben que sus municipalidades son ineficientes y muy ineficientes, respecto del ejercicio de la potestad normativa tributaria que desarrollan. Conforme a los objetivos específicos de la investigación realizada y de los resultados analizados de la Tabla 1, podemos señalar que existe una percepción mayoritariamente desfavorable respecto del ejercicio de la potestad normativa que realizan las municipalidades.

Estos resultados confirman, lo señalado por Rebaza (2010), quien, respecto de la gestión tributaria de las municipalidades, sostiene que: “Es bastante conocido que en la actualidad las Municipalidades tienen muy malos resultados en su gestión tributaria, la que se refleja en los bajos índices de cobranza de tributos de su competencia, (...)”.

Sobre el particular se debe tener en consideración que, la percepción de los contribuyentes respecto del ejercicio de la potestad tributaria de su municipalidad tiene que ver de manera directa o indirecta, con la poca o mucha confianza o credibilidad que el Estado inspira o motiva en los ciudadanos(as), en su condición de contribuyentes (Álvarez, 2017). En este mismo sentido afirman Timaná y Pazo (2014), que: “Al igual que el cumplimiento tributario, el gasto público es importante por ser la herramienta de distribución de los ingresos recaudados por los tributos al interior de una sociedad. Por ello, las percepciones que tengan los contribuyentes del uso o el destino del gasto público dirigido al bienestar general,





dependiendo del grado de necesidades, podrían motivar la aceptación de la carga impositiva de su sistema tributario”. Esta realidad que anotamos se corrobora con lo que sostiene Vargas (2013), quien señala “que existen tres factores principales que influyen en el comportamiento del individuo: la cultura, la motivación y la percepción”.

Según la ficha de análisis documental

El análisis del contenido de los documentos a los que tuvimos acceso y el análisis de las respuestas remitidas por las tres municipalidades, se realizó bajo la guía de los indicadores de la variable de investigación además, durante el análisis se observó estrictamente los fundamentos y criterios establecidos por la Constitución, las leyes tributarias y en especial los criterios jurisprudenciales emitidos por el Tribunal Constitucional de nuestro país. Ello, con ocasión de las Sentencias: Exp. N°. 041-2004-AI/TC-LIMA y Exp. N°. 053-2004-PI/TC, relacionadas al régimen legal tributario de las municipalidades distritales de Santiago de Surco y Miraflores, respectivamente.

En base a los criterios señalados, los resultados del análisis documental son los siguientes:

Tabla 2. Análisis documental del ejercicio de la potestad normativa tributaria de las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas.

| VALORACIÓN | | F | % |
|------------------------|---------|----|-----|
| Muy eficiente | (18-20) | 0 | 0 |
| Eficiente | (14-17) | 0 | 0 |
| Regularmente eficiente | (11-13) | 0 | 0 |
| Ineficiente | (06-10) | 0 | 0 |
| Muy ineficiente | (01-05) | 15 | 100 |
| TOTAL | | 15 | 100 |

Según el análisis documental realizado (Tabla 2), todas las municipalidades, es decir, el 100% de las municipalidades distritales (Cabana, Caracoto y Cabanillas), son muy ineficientes en el ejercicio de la potestad normativa tributaria que realizan, inobservan el Principio de Legalidad Tributaria, pues ninguna de estas municipalidades, ha ratificado sus ordenanzas municipales en materia tributaria por el Concejo Provincial de San Román, según lo disponen las normas tributarias de nuestro país. A ello se suma, que una sola municipalidad como es el caso de la Municipalidad Distrital de Caracoto, cuenta con ordenanza que aprueba su Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA (Ordenanza Municipal N°. 010-2015-MDC/CM), el resto de municipalidades en estudio, es decir, Cabana y Cabanillas a la fecha no cuentan con ordenanza municipal que aprueba su TUPA. Sobre el particular, citamos lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Exp. N°.0041-2004-AI/TC que refiere:

4. El artículo 74° reconoce facultad tributaria a los gobiernos locales para la creación de tasas y contribuciones, siempre que: a) sea dentro de su jurisdicción; y, b) con los límites que establece la ley. Ello quiere decir que las Municipalidades no pueden ejercer su potestad tributaria de manera arbitraria, sino que dicho reconocimiento constitucional estará legitimado siempre que se encuentre dentro del marco legal que la Constitución consagra. Será, entonces, mediante la ley de la materia como se regule el instrumento idóneo para ejercer la potestad tributaria, así como el procedimiento para su validez y vigencia.





De igual forma, siendo un tema vinculado a la potestad normativa tributaria, que poseen las municipalidades distritales como parte de su autonomía constitucional, es necesario que ello se desarrolle dentro de los parámetros constitucionales y legales de producción normativa municipal. Al respecto el Tribunal Constitucional en el Exp. N°.0041-2004-AI/TC, señala que:

17. Es claro entonces que, si una Municipalidad Distrital al emitir sus ordenanzas por arbitrios no ha cumplido con el requisito de la ratificación, no se encuentra habilitada para exigir dicho cobro a los usuarios en base a tal norma. (...).

18. (...). Por lo tanto, los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave “validez o invalidez”, sino de “eficacia o ineficacia”. Una ley que no ha sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. (...).

19. (...) En consecuencia, el procedimiento para la producción de Ordenanzas Distritales en materia tributaria, requiere de la ratificación por parte del Concejo Provincial y que dicho Acuerdo sea publicado. (...).

En este sentido, mismo sentido el máximo intérprete de la Constitución en el Exp. N°.0041-2004-AI/TC, al referirse a la ratificación de Ordenanzas Distritales por parte de una Municipalidad Provincial, ha señalado:

10. (...) el Tribunal confirmó la constitucionalidad del procedimiento de ratificación de Ordenanzas Distritales por parte de una Municipalidad Provincial, señalando que no resulta contrario ni a la garantía institucional de la autonomía municipal ni tampoco al principio de legalidad en materia tributaria. (...).

11. Y es que la ratificación guarda sustento con la necesidad armonizar y racionalizar el sistema tributario a nivel de municipalidades y evitar, así, las diferencias irracionales entre las distintas jurisdicciones municipales. (...).

12. En consecuencia, no queda duda que la ratificación es un mecanismo de control sobre la producción de normas, consustancial a la garantía de la autonomía municipal.

Por ello, una gestión tributaria ineficiente e inobservando el proceso de producción normativa municipal, tiene como resultado el hecho de que los cobros realizados o por realizar, adviertan situaciones no sólo de arbitrariedad, sino, fundamentalmente, revistan ilegalidad en el ejercicio de la potestad normativa tributaria de las municipalidades. Situación que contrasta con lo advertido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia N°. 00053-2004-PI/TC, al señalar que:

La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (...) sean creados mediante ley. Específicamente, en el caso de los gobiernos locales, la propia Constitución ha conferido a la ordenanza el rango de ley para ser utilizada como instrumento normativo idóneo para el ejercicio de su potestad tributaria.

Finalmente, los resultados del análisis documental y los resultados de la encuesta, no se contradicen, sino se corroboran, por lo que, podemos afirmar con seguridad que, en las tres municipalidades distritales de la Provincia de San Román, hay una gestión tributaria deficiente.





Las actitudes de los contribuyentes

El propósito de la investigación fue conocer la actitud que asumen los contribuyentes respecto del ejercicio de la potestad normativa tributaria. Esta actitud, se supone que, es como consecuencia del tipo de percepción que tienen. Es decir, si perciben que el ejercicio de la potestad es ineficiente, es lógico suponer que lo rechazan.

Después de haberse calificado los cuestionarios, en función de las ponderaciones y los criterios previamente establecidos, se elaboró el cuadro de distribución porcentual que se muestra seguidamente.

Tabla 3. Actitud de los contribuyentes de las municipalidades distritales de San Román.

| ESCALA DE VALORACIÓN | | F | % |
|------------------------------------|---------|-----|-----|
| Apoyan la gestión | (18-20) | 00 | 00 |
| Están de acuerdo con la gestión | (14-17) | 00 | 00 |
| Son indiferentes | (11-13) | 00 | 00 |
| No están de acuerdo con la gestión | (06-10) | 28 | 10 |
| Rechazan la gestión | (01-05) | 256 | 90 |
| TOTAL | | 284 | 100 |

Con relación a la actitud de los contribuyentes, respecto de la gestión tributaria de las municipalidades intervenidas, según el estudio realizado y los resultados alcanzados, (Tabla 3) que, de un total de 284 contribuyentes encuestados en las tres Municipalidades Distritales de la Provincia de San Román (Caracoto, Cabana y Cabanillas), un número de 256 contribuyentes encuestados señalaron que rechazan la gestión tributaria, lo que equivale a un porcentaje mayoritario del 90% de contribuyentes encuestados. Resultados que desde ya confirman que existe una actitud negativa y poco favorable de la mayoría de contribuyentes en las municipalidades distritales de la Provincia de San Román, respecto de la gestión tributaria en estas entidades.

En este sentido, conforme a los objetivos específicos de la investigación realizada y de los resultados anteriormente descritos en la Tabla 3, podemos señalar que existe mayoritariamente en la población en estudio, una actitud de rechazo a la gestión tributaria en las municipalidades distritales de la Provincia de San Román. En consecuencia, el ejercicio de la potestad normativa tributaria de las municipalidades distritales de la Provincia de San Román, incide significativamente en la actitud de los contribuyentes, la misma que conforme a los resultados de la investigación es de rechazo a la gestión tributaria municipal.

Incidencia de la potestad normativa tributaria en la actitud de los contribuyentes

Del cuadro deducimos los datos necesarios para hallar la Chi Cuadrado Calculado (X^2_c) que debe ser contrastado con el Chi Cuadrado Tabulado (X^2_t) para determinar la validez de la relación causal que supusimos durante el planteamiento del problema de investigación, es decir, en cuánta medida incide la variable independiente (causa) sobre la variable dependiente (efecto).





2. Actitud de los contribuyentes frente al ejercicio de la potestad normativa tributaria

| | | <i>Intersección Causal</i> | | | | | |
|--|-------------------------|------------------------------|---|-----------------------------|--|--------------------------------|----------------|
| | | Apoyan la gestión (18-20) | Están de acuerdo con la gestión (14-17) | Son indiferentes (11-13) | No están de acuerdo con la gestión (06-10) | Rechazan la gestión (01-05) | f _x |
| I. Ejercicio de la potestad normativa tri- | Muy eficiente (18-20) | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 |
| | Eficiente (14-17) | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 |
| | Regular (11-13) | 00 | 00 | 00 | 6 (2) | 17 (21) | 23 |
| | Ineficiente (06-10) | 00 | 00 | 00 | 9 (4) | 35 (40) | 44 |
| | Muy ineficiente (01-05) | 00 | 00 | 00 | 13 (21) | 204(195) | 217 |
| | f _y | 00 | 00 | 00 | 28 | 256 | 284 |

En general, del cuadro en cuestión se deduce que la mayor cantidad de contribuyentes se concentra en la celda donde se intersecan las escalas de “muy ineficiente” y “rechazan la gestión”, lo que permite confirmar la validez de la hipótesis general.

De los resultados se advierte que, un 76% de los contribuyentes de las Municipalidades Distritales de Cabana, Caracoto y Cabanillas, perciben que el ejercicio de la potestad normativa tributaria de sus municipalidades es muy ineficiente. Esta situación en la actualidad se verifica por el bajo desempeño del Estado en general y la poca confianza que la población tiene en el aparato estatal y sus entidades, dentro de ellas las municipalidades distritales como primer nivel de contacto con la población. Estos resultados se corroboran con lo señalado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N°. 004-2013, al señalar que:

El bajo desempeño del Estado se refleja en la poca confianza de la población en el Estado y bajos niveles de satisfacción ciudadana. Según el Latinobarómetro 1995-2014, los niveles de satisfacción con la democracia en el Perú se encuentran por debajo del promedio de la región (31% en el Perú versus 39% en promedio en América Latina).

Este resultado confirma que una percepción negativa y desfavorable de la mayoría de los contribuyentes, respecto de la gestión tributaria en sus municipalidades, afecta no sólo la gestión de recaudación de tributos, sino fundamentalmente la institucionalidad municipal, pues reviste serios cuestionamientos en su legitimidad y legalidad de actuación. Así lo comparte Hinojosa (2005) al sostener que: “una percepción negativa sobre la función pública lo que deriva en una falta de moralidad ciudadana que provocará incumplimiento en el pago de impuestos cuando estos jóvenes, se conviertan en contribuyentes adultos. De igual forma, según el análisis documental realizado, se corrobora que todas las municipalidades distritales (Cabana, Caracoto y Cabanillas), resultan muy ineficientes en el ejercicio de la potestad normativa tributaria que realizan, pues en la aprobación de sus normas tributarias inobservan el Principio de Legalidad Tributaria y, con ello, todos los procesos de gestión tributaria que rigen a las municipalidades materia de estudio. Esta situación es corroborada por Hinojosa (2005), quien señala que:





- a. La falta de moralidad institucional del Estado-fiscal-generada, por arbitrariedades y, especialmente, por la desviación del Poder -siempre repercute en los órdenes económicos de forma inmediata y social de forma mediata. Es decir, invariablemente se vuelve contra la realización del bien común.
- b. La inmoralidad del Estado-fiscal puede provocar un comportamiento del ciudadano contribuyente en contra de la consecución del bien común; y
- c. La falta generalizada de moralidad en el Estado-fiscal puede llevar a la desestabilización del orden institucional y también, al fin de la paz pública, uno de los principales objetivos del Derecho.

Es importante resaltar que el 90% de contribuyentes encuestados, refieren tener una conducta de rechazo a la gestión tributaria que realizan las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas. Esto se corrobora con lo sostenido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, al referir que:

Las deficiencias del Estado tienen impacto en la vida de los ciudadanos y en las actividades empresariales, lo que tiene consecuencias en el bienestar de las personas, en la competitividad empresarial, en la legitimidad de los gobiernos y, por lo tanto, en el sistema democrático y sus instituciones.

La intervención del Tribunal Constitucional ha sido trascendente, para establecer lineamientos y criterios razonables, respecto del ejercicio de la potestad normativa tributaria de los gobiernos locales. Por ello, conforme lo ha reiterado el propio Tribunal Constitucional de nuestro país en su Sentencia N°. 00053-2004-PI/TC, al señalar que:

De lo anterior se deduce que la Constitución reconoce potestad tributaria originaria a los gobiernos locales para la creación de tasas y contribuciones, siempre que: a) sea dentro de su jurisdicción; y, b) sea dentro de los límites que señale la ley. Esto quiere decir que la Constitución ha dispuesto que sea por ley como se desarrollen las reglas de contenido material o de producción jurídica que sirvan para determinar la validez o invalidez de las normas municipales que crean tributos.

Las investigaciones realizadas por Banfi (2013), *et al*, destacan la importancia del fomento de la cultura tributaria. Este factor solo es posible lograrse con una adecuada comunicación por los medios masivos de información al alcance de los contribuyentes. De la misma manera, en el estudio realizado, se advierte que en las tres municipalidades distritales es notoria la usencia de la cultura tributaria, debido a que las autoridades carecen de estrategias para promover una adecuada gestión tributaria.

Timaná y Pazo (2014) concluyen que las actitudes de los profesionales hacia el pago de impuestos, contempla factores de naturaleza personal y social. Mientras que en la investigación que hemos realizado, el factor influyente es el tipo de gestión normativa tributaria. Aunque no se da a conocer qué actitudes manifiestan los profesionales, sin embargo, se identifican como factores influyentes a los factores personales y sociales, mientras que nosotros, estamos demostrando que es el tipo de gestión de las normas de tributación, lo que directamente afecta la actitud y cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.





Los resultados analizados, interpretados y discutidos, permiten señalar que el deber ser está muy lejos del ser, lo que debe preocupar a las autoridades de las tres municipalidades en estudio. Los resultados mostrados, evidencian que en las municipalidades distritales los alcaldes y los demás funcionarios, soslayan o incumplen con los procedimientos del principio de legalidad, lo que origina que los contribuyentes asuman actitudes de rechazo. Finalmente, en esta investigación es necesario señalar que, respecto de la actitud de los contribuyentes, existen muchas causas que la influyen, conforme lo informan las teorías e investigaciones relacionadas con el tema. Entre estos factores podemos señalar al factor político, económico, social, cultural y jurídico. Según los primeros sondeos realizados antes de la investigación, se ha identificado que, dentro de los factores señalados, el factor jurídico – político, es el que tiene más influencia en las actitudes de los contribuyentes.

En este sentido y por las razones señaladas, se tomó la decisión de investigar la incidencia del factor jurídico en la actitud de los contribuyentes de las municipalidades distritales de la provincia de San Román. Con relación al ordenamiento jurídico que regula y faculta a las municipalidades de nuestro país, ejercer potestad normativa tributaria en su jurisdicción, tenemos en primer orden y por jerarquía, a la Constitución Política del Perú de 1993 (art. 74, 195 y 196), el Decreto Legislativo N°. 776, Ley de Tributación Municipal y sus modificatorias, la Ley N°. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (art. 69 y 70), el Decreto Legislativo N°. 816, Código Tributario y sus modificatorias, la Ley N°. 27783, Ley de Bases de la Descentralización (art. 46), entre otras normas de menor jerarquía. En la investigación se asume, por un lado, que, en las tres municipalidades distritales de la provincia de San Román, no se aplica eficientemente esta normatividad; y, por otro lado, los contribuyentes de las tres municipalidades distritales asumen una actitud de rechazo al ejercicio de la potestad normativa tributaria. Por esta razón, en la presente investigación, con los datos recogidos, se demuestra estadísticamente que existe una significativa incidencia del ejercicio de la potestad normativa tributaria en la actitud de los contribuyentes, es decir, la ineficiencia con que las municipalidades distritales ejercen potestad normativa tributaria, origina una actitud de rechazo de los contribuyentes.

CONCLUSIONES

El ejercicio de la potestad normativa tributaria de las municipalidades distritales de la Provincia de San Román, durante el año 2015, incide significativamente en las actitudes de los contribuyentes.

Según la percepción de la mayoría de los contribuyentes, la escala de valoración en la que se ubica la potestad normativa tributaria en las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas, es el nivel “muy ineficiente”..

La actitud que asumen la mayoría de los contribuyentes frente a la gestión tributaria que se realiza en las municipalidades distritales de Caracoto, Cabana y Cabanillas es de rechazo a la gestión.

Finalmente, se concluye que, los contribuyentes de las tres municipalidades distritales de la Provincia de San Román, rechazan la gestión tributaria.

LITERATURA CITADA

- Álvarez, R. (2017). *El Ejercicio de la Potestad Normativa Tributaria y su Incidencia en las Actitudes de los Contribuyentes de las Municipalidades Distritales de la Provincia de San Román*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional del Altiplano. Puno, Perú.
- Asociación Peruana de Derecho Municipal. (2010). *Memorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Municipal, Descentralización y Gobernabilidad*. Arequipa, Perú: ADRUS.





- Azar, K., Gerstenblüth, M. y Rossi, M. (2013). *Moral Fiscal en el Cono Sur*. (Trabajo de Investigación, Universidad de la República, Uruguay). Recuperado de decon.edu.uy/publica/2008/0208.pdf.
- Banfí, D. (2013). *La Cultura Tributaria para el Cumplimiento de la Obligación Tributaria*. (Tesis de Maestría, Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín, Venezuela). Recuperado de publicaciones.urbe.edu/index.php/comercium/article/viewArticle/2866/4042.
- Congreso de la República. (2005). *La Constitución Comentada*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- Carrera, W., Gaibor, A. y Piedrahita, D. (2010). *Perfil Socioeconómico del Contribuyente de Guayaquil sujeto al control del servicio de rentas internas en sus obligaciones tributarias*. (Tesis de Grado, Facultad de Economía y Negocios de la Escuela Superior Politécnica del Litoral Guayaquil – Ecuador). Recuperado de <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/10753>.
- Castro, H. (2015). *Ley Orgánica de Municipalidades, Concordada y Comentada*. Lima, Perú: Ubi Lex Asesores.
- Condori, L. (2015). *Determinación de las causas que influyen en la evasión y morosidad de la recaudación del impuesto predial en la municipalidad provincial de Yunguyo, periodos 2011-2012*. (Tesis de Grado, Universidad Nacional del Altiplano. Puno, Perú). Recuperado de <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/2009>.
- Cottin, L. (2005). *La Incidencia de los Principios Constitucionales en el Ejercicio de la Potestad Tributaria del Estado Venezolano*. (Tesis de Grado, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela). Recuperado de <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblio-ca/marc/texto/AAQ5497.pdf>.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>.
- Fernández, J. (2016). *Derecho Tributario y Defraudación Fiscal: Un Análisis Psicosocial de la Conducta de Tributación*. (Tesis Doctoral, Universidad de Valencia, España). Recuperado de roderic.uv.es/.../Derecho%20Tributario%20y%20Defraudación%20fiscal.%20Un%20an.
- García, D. (2010). *Memorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Municipal, Descentralización y Gobernabilidad. Estado y Municipio en el Perú*. Arequipa, Perú: ADRUS.
- Hinojosa, A. (2013). *La moralidad ciudadana en el pago de impuestos: reto formativo en ética social para México*. (Estudio realizado, Colegio de la Frontera Norte Prodego. México). Recuperado de eprints.uanl.mx/3864/.
- Huamaní, R. (2015). *Código Tributario Comentado*. Lima, Perú: Jurista Editores E.I.R.L.
- Martínez, G., Olivares, H., García, R. y Borjas, M (2010). *Potestad Tributaria Municipal frente a la potestad reguladora nacional*. (Trabajo de investigación realizado por la Universidad del Zulia Punto Fijo, Venezuela). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90430360004> ISSN 1317-2255.
- Mogollón, V. (2014). *Nivel de cultura tributaria en los comerciantes de la ciudad de Chiclayo en el periodo 2012 para mejorar la recaudación pasiva de la región*. (Tesis de Grado, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo. Chiclayo, Perú). Recuperado de <http://tesis.usat.edu.pe/handle/usat/202>
- Morón, J. (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica. Lima. 974pp.
- Marino, F. (2013). *Jurisprudencia para la Actividad Municipal*. Lima, Perú: Ediciones Gubernamentales.
- Quintanilla, E. (2014). *La Evasión Tributaria y su Incidencia en la recaudación fiscal en el Perú y Latinoamérica*. (Tesis Doctoral, Universidad San Martín de Porres. Lima, Perú). Recuperado de www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/handle/usmp/1106.
- Rebaza, C. (2010). *En Memorias del I Congreso Nacional de Derecho Municipal*. Arequipa, Perú: ADRUS.
- Sevillano, S. (2014). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Secretaría de Gestión Pública. (2013). *Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016*. Lima, Perú.
- Soria, B. (2012). *Diccionario Municipal Peruano*. Lima, Perú: Ediciones Nova Print. SAC.
- Smith, A. (1776). *“Investigación sobre causas y naturaleza de la riqueza de las naciones”*. Recuperado de decon.edu.uy/publica/2008/0208.pdf.
- Timaná, J. y Pazo, Y. (2014). *Pagar o no pagar es el dilema: las actitudes de los profesionales hacia el pago de impuestos en Lima Metropolitana*. (Estudio realizado, Universidad ESAN. Lima, Perú). Recuperado de www.esan.edu.pe/.../Pagar%20o%20no%20pagar%20para%20Cecosami.pdf.
- Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.º 0042-2004-AI/TC. (2015). *Caso Luis Alejandro Lobatón Donayre y más de cinco mil ciudadanos*. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.html>.
- Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.º 0041-2004-AI/TC. Lima. (2004). *Caso Defensoría Del Pueblo (demandante) c. Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (demandada)*. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.html>.
- Tribunal Constitucional del Perú. Pleno Jurisdiccional. EXP. N.º 00053-2004-PI/TC. (2005). *Caso Defensoría del Pueblo (demandante) c. Municipalidad Distrital de Miraflores (demandada)*. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.html>.
- Valero, M., Ramírez, T. y Moreno, F., (2009). *Ética y Cultura Tributaria en el Contribuyente* (Estudio realizado, Municipio de Valera. Estado de Trujillo, Venezuela). Recuperado de [www.spentamexico.org/v5-n1/5\(1\)58-73.pdf](http://www.spentamexico.org/v5-n1/5(1)58-73.pdf).
- Vargas, L. (2013,21.01). *6 factores que influyen en el comportamiento del consumidor*. Diario Gestión. Lima, Perú. Recuperado de <http://www.esan.edu.pe/publicaciones/pdf>.
- Yman, L. e Ynfante, S. (2016). *Programa de Difusión Tributaria y su Incidencia en la Cultura Tributaria de los Comerciantes del Mercado Modelo Tumbes*. (Tesis de Grado, Universidad Nacional de Tumbes. Tumbes, Perú). Recuperado de <http://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/52664/1/TESIS%20-%20Yman%20e%20Ynfante.pdf>.

