

**Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0312-M**

**Quito, D.M., 13 de agosto de 2020**

**PARA:** Sr. Mgs. Freddy Wladimir Erazo Costa  
**Administrador General**

**ASUNTO:** INFORME TÉCNICO - PROYECTO DE ORDENANZA NUEVOS  
EMPRENDIMIENTOS

De mi consideración.

En atención al documento de la referencia, por el cual se ha dispuesto que, en "(...) el término de 24 horas (...)" se remita un "(...) informe respecto del proyecto de "ORDENANZA DE APOYO A NUEVOS EMPRENDIMIENTOS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" que se encuentra adjunto (...)" para ello, en el ámbito tributario, de competencia de esta Dirección Metropolitana Tributaria, se ha hecho énfasis en los aspectos relacionados a:

"- El impacto en la recaudación de los ingresos municipales; y,  
- Las incidencias tributarias."

Consecuentemente paso a informar:

1. Como es de conocimiento de su Autoridad, esta Dirección Metropolitana Tributaria, mediante documento GADDMQ-DMT-2020-0259-M de 27 de julio de 2020, atendió el pedido de la señora Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad, en sentido de que se informe sobre la incidencia tributaria de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19; la cual dispone: "*El Estado garantizará la apertura de nuevos emprendimientos desde el día cero, sin ningún tipo de requisitos, para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados, así como cualquier otra entidad pública cuyo permiso se requiera, según les corresponda, emitirán permisos de operación provisional que tendrán una validez de ciento ochenta días, tiempo durante el cual el emprendedor deberá regularizar su actividad en temas tributarios, municipales y permisos de cualquier índole requeridos.*".
2. Constituyéndose así, en la base y marco jurídico sobre el cual se ha construido el proyecto de ordenanza ahora trasladado para su respectivo análisis.
3. Toda vez que, tras la revisión del mentado documento, se ha evidenciado que la construcción de tal documento ha considerado las observaciones que en su momento esta Dirección Metropolitana Tributaria, tuvo a bien compartir con la dependencia antedicha, sus criterios son ratificados, así:
4. El Art. 301 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que "**Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.**" (énfasis añadido).
5. A fin de clarificar el contexto, se debe considerar que el Art. 31 del Código Orgánico Tributario, define a las exenciones o exoneraciones tributarias como a "(...) la exclusión o la

## Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0312-M

Quito, D.M., 13 de agosto de 2020

*dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social.*" (énfasis añadido)

6. Mientras que, el Art. 15 de la misma norma rectora tributaria, conceptualiza a la obligación tributaria como "(...) *el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.*" (énfasis añadido).
7. Ahora bien, según el Art. 3 (1) de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, se define al emprendimiento como "(...) *un proyecto con antigüedad menor a cinco años que requiere recursos para cubrir una necesidad o aprovechar una oportunidad y que necesita ser organizado y desarrollado, tiene riesgos y su finalidad es generar utilidad, empleo y desarrollo.*". Con lo cual se colige que el mismo está indefectiblemente atado a la generación de una actividad económica.
8. En este sentido, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, en su Art. 547, al referirse al Impuesto a las Patentes Municipales y Metropolitanas señala que "*Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.*" (énfasis añadido).
9. Dentro de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito, de manera paralela al Impuesto referido en el número anterior, se ha establecido el tributo denominado Tasa por Autorización de Funcionamiento (Art. III.5.127 del Código Municipal del DMQ).
10. De lo anterior, se puede concluir, preliminarmente, que los ingresos de origen tributario que gravan, de manera general, a las actividades económicas dentro del Distrito Metropolitano de Quito son: el impuesto a las patentes y la tasa por autorización de funcionamiento.
11. Ahora bien, la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, ha previsto la posibilidad de la "apertura" de emprendimientos sin que sea requerido para ello, ningún tipo de requisito previo, pues los que correspondan podrán ser tramitados durante los siguientes 180 días, lapso en el cual el administrado deberá regularizar su actividad económica, tanto desde un punto de vista administrativo, como tributario.
12. En atención a ello, si partimos de que los tributos que rigen en esta ciudad a la actividad económica en general es el impuesto sobre patentes y la tasa por autorización de funcionamiento, se deberá considerar lo que la norma local dispone sobre tales tributos.
13. El Art. III.5.119 del Código Municipal del DMQ, establece, en su inciso final, que "*Para la aplicación del Impuesto de Patente se entenderá como ejercicio permanente de Actividades Económicas el que supere un período de seis meses consecutivos o no en un mismo año calendario, sin perjuicio de que el Sujeto Pasivo deba obtener su LUAE en los casos previstos en el ordenamiento metropolitano. Se presume que todo Sujeto Pasivo inscrito en el Registro de Actividades Económicas para la Gestión Tributaria -RAET- ejerce una actividad económica permanente, salvo que demuestre lo contrario.*" (énfasis añadido). Norma que deja en claro que la obligación tributaria de satisfacer económicamente el tributo establecido en la ley, es independiente a la obligación administrativa de obtener la respectiva LUAE para el ejercicio de tal actividad económica.
14. Ahora bien, la normativa local, ya ha previsto el incentivar a la generación de nuevas

## Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0312-M

Quito, D.M., 13 de agosto de 2020

actividades económicas en su jurisdicción, por ello, el Art. III.5.123 dispone que "*A efecto de incentivar las actividades productivas en el Distrito Metropolitano de Quito, las personas naturales o jurídicas que iniciaren actividades industriales, comerciales o profesionales, dentro de la circunscripción distrital, tendrán como base imponible para el cálculo del impuesto regulado en este Capítulo, la siguiente: a. En el primer año de ejercicio de las respectivas actividades, la base imponible será igual a cero (0); y, (...)*" (énfasis añadido). Con ello, se evidencia que dentro del primer año de ejercicio de una nueva actividad económica, normalmente gravada por el tributo en análisis, no se generará monto a pagar, pues, si la base imponible es cero, el resultado será el mismo valor.

15. En relación a la tasa por autorización de funcionamiento, el Art. III.5.127 del mismo cuerpo normativo, dispone que su "*(...) cuantía será el 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal que en ningún caso será mayor de USD 100,00 (cien dólares de los Estados Unidos de Norteamérica).*" (énfasis añadido). Por tanto, si para el primer año de actividades, la base imponible del Impuesto de Patente es cero y, por tanto, el valor a pagar es cero, el 10% de dicha cifra, también será cero.
16. Consecuentemente, no existe carga tributaria general para el inicio de nuevas actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito, durante su primer año de funcionamiento, requiriéndose, únicamente, la respectiva inscripción en el Registro de Actividades Económicas para la Gestión Tributaria -RAET, proceso que se realiza de manera conjunta con la respectiva LUAE.
17. Ahora bien, el COOTAD, ha previsto dos tributos, con categoría de Impuestos, que han sido establecidos para gravar actividades económicas específicas, así tenemos el Impuesto a los Espectáculos Públicos y el Impuesto al Juego; sobre los cuales se requiere un análisis especial.
18. Efectivamente, el Art. 543 del COOTAD dispone que "*Se establece el impuesto único del diez por ciento sobre el valor del precio de las entradas vendidas de los espectáculos públicos legalmente permitidos; salvo el caso de los eventos deportivos de categoría profesional que pagarán el cinco por ciento de este valor.*"; mientras que, el Art. III.5.83 del Código Municipal del DMQ, al referirse a los sujetos pasivos de este tributo indica que "*El sujeto pasivo responsable jurídico del impuesto a los espectáculos públicos es el empresario, promotor u organizador del evento, que actúa como agente de percepción del tributo. (...)*" (énfasis añadido). Lo que deja en claro que este tributo es de naturaleza indirecta, es decir, que la carga del mismo recae sobre el consumidor final del servicio que presta el empresario, promotor u organizador del espectáculo público.
19. Ante tal característica, se debe considerar que los tributos percibidos, con ocasión de una actividad económica al no gravar el resultado mismo de la actividad y que su carga debe ser satisfecha por el consumidor de los servicios que lo generan, no están sujetos ni aún a facilidades de pago, conforme lo establece de manera expresa el Art. 152, inciso final del Código Tributario, y su falta de declaración y pago inmediato, es tipificado como defraudación tributaria en el número 18 del Art. 298 del Código Orgánico Integral Penal.
20. Dadas dichas características, es evidente que dentro del segmento de actividades económicas relacionadas a espectáculos públicos, no puede ser aplicada ningún tipo de dispensa sobre el fiel y oportuno cumplimiento de esta obligación tributaria.
21. Finalmente, en relación al Impuesto al Juego, el COOTAD en su Art. 563 establece el impuesto al juego y determina que "*Son sujetos pasivos de este impuesto, los establecimientos de juegos y demás actividades similares que funcionen legalmente en el país*"; mientras que, en Art. 564 dispone que la regulación de este impuesto se lo realizará por cada GAD mediante

## Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0312-M

Quito, D.M., 13 de agosto de 2020

ordenanza. Así tenemos que el Código Municipal en su Art. III.5.137 establece que "*Para establecer la sujeción pasiva y el sistema de cálculo del impuesto al juego electrónico y/o mecánico, se considerará lo siguiente: a. Establecimientos permanentes: A establecimientos permanentes dedicados a juegos no considerados de azar o de apuesta de manera permanente, localizado en áreas urbanas o suburbanas, se aplicará el impuesto trimestralmente, en función de la capacidad por persona que tenga cada máquina instalada con arreglo a la siguiente tabla impositiva progresiva: (...) b. Establecimientos ocasionales: Los juegos mecánicos que funcionan en forma ocasional en el Distrito Metropolitano de Quito, pagarán con arreglo a la misma tabla progresiva que rige para los juegos electrónicos o mecánicos permanentes, en forma proporcional anual a su estadía o permanencia en el Distrito, asumiéndose un índice de rotación equivalente a tres veces su capacidad máxima instalada por cada máquina.*"

### CONCLUSIONES:

- Dadas las características, tanto de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, como lo previsto en el proyecto de Ordenanza que la busca reglamentar en el Distrito Metropolitano de Quito, no presenta impacto en la recaudación tributaria de esta GAD, tanto porque ninguno de los dos cuerpos normativos establece ningún tipo de exoneración o dispensa al pago de los tributos que, legal y jurídicamente se generen por el ejercicio de las actividades, enmarcadas en el concepto de "emprendimientos"; así como porque la normativa vigente seccional, ya prevé un incentivo al inicio de nuevas actividades económicas en esta jurisdicción, por un su primer año de funcionamiento, en lo tocante a Patente Municipal y Tasa de Permiso de Funcionamiento.
- El alcance de la referida disposición transitoria, y el proyecto normativo propuesto, determinan que en la medida en la que las obligaciones tributarias y los requerimientos previstos en normativa tributaria seccional que se lleguen a generar con ocasión de la apertura de un nuevo emprendimiento, deberán ser regularizadas dentro de aquel lapso de 180 días; por lo que, a partir del día 181 las mismas serán exigibles.
- El emprendimiento deberá ser entendido en su concepción legal establecida en la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, en el sentido de que se trate del establecimiento de una actividad económica con aspiración a ser permanente y, por tanto, de ninguna manera ocasional.
- En términos generales los tributos que, dentro del DMQ gravan la actividad económica general es el Impuesto a la Patente y la Tasa por Autorización de Funcionamiento.
- Actualmente en vigencia, la normativa seccional del DMQ ya establece como incentivo la tarifa cero tanto del Impuesto a la Patente, como a la Tasa por Autorización de Funcionamiento, durante el primer año de funcionamiento de toda nueva actividad económica.
- La norma seccional del DMQ identifica como actividad permanente a aquella que se mantenga 6 meses seguidos o no, durante el mismo año. La declaración y pago del Impuesto a la Patente, Impuesto sobre el 1.5 por mil de activos totales y Tasa por Autorización de Funcionamiento, se declara y paga entre los meses de mayo y junio de cada año, sobre la base de los resultados y/o patrimonio del ejercicio anterior. Por lo que este proceso no mantiene ningún tipo de conflicto con el proyecto normativo propuesto.
- El único proceso tributario que debería ser considerado será el de inscripción en el Registro de Actividades Económicas para la Gestión Tributaria -RAET, el cual, al hacérselo en conjunto

**Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0312-M**

**Quito, D.M., 13 de agosto de 2020**

con la LUAE, deberá seguir con los lineamientos que, para tal efecto se establezcan.

- La actividad económica de generación de espectáculos públicos, a efectos del impuesto a este tipo de eventos, no puede estar sujeto a ningún tipo de dispensa sobre el oportuno cumplimiento de tal obligación, por ser un tributo percibido.
- En el caso del Impuesto al Juego, se deberá considerar que la disposición transitoria Quinta, no puede ser aplicable a actividades ocasionales, por el espíritu mismo del término "emprendimiento", así como porque la tarifa y forma del mismo es único y debe ser satisfecho conforme la normativa actual lo establece.
- En el caso de establecimientos permanentes en actividades de juego, sí se deberá considerar la inclusión de una norma, igualmente temporal, en el Código Municipal, que permita la dispensa por aquellos 180 días, de los requerimientos previstos en la norma para su funcionamiento y tributación.
- Sin perjuicio de ello, se deberá considerar que ese tipo de establecimiento, por su naturaleza misma, en las actuales condiciones de la emergencia sanitaria su funcionamiento es restringido, lo que deberá ser analizado de manera específica; más aún cuando según información con la que cuenta esta Dirección, como contribuyentes con establecimiento permanente de esta actividad, existen 4 (cuatro) registros.

Con sentimientos de distinguida consideración y estima.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora  
**DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO**

Referencias:

- GADDMQ-AG-2020-0313-M

Anexos:

- proyecto nuevos emprendimientos del Pozo.pdf
- iniciativa.pdf
- GADDMQ-SGCM-2020-2467-O.pdf
- resolución\_no\_014-cde-2020.pdf

Copia:

Sra. Ing. Diana Fernanda Cartagena Cartuche  
**Responsable de la Secretaría General**

Sr. Ing. Fabian Mauricio Rodriguez Herrera  
**Jefe de Rentas Municipales**

Sra. Abg. Shirley Vanessa Ron Ayala  
**Asesora Legal**

**Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0312-M**

**Quito, D.M., 13 de agosto de 2020**