

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

PARA: Sra. Abg. Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)

ASUNTO: Convocatoria a sesión de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación-
jueves 25 junio de 2020, a las 15h00,

De mi consideración:

En relación al documento No. GADDMQ-DC-EDP-2020-0091-O, por el cual se convoca a sesión No. 32 extraordinaria de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación del Concejo Metropolitano, donde se detalla como puntos a tratar el "*Informe por parte de la Administración General y la Secretaría de Planificación sobre el estado de las finanzas municipales, estado actual de la ejecución de los Planes Operativos Anuales de cada dependencia municipal y las Empresas Públicas.*". A pesar de que esta Dirección Metropolitana Tributaria, llevó a cabo una exposición previa en el marco de la sesión inmediata anterior de la mentada Comisión; al ser un elemento fundamental del contexto del punto señalado; a continuación, esta Dirección desarrolla el informe técnico relacionado a lo expuesto por la misma, a fin de que sea puesto a consideración de los señores miembros de la Comisión:

ANTECEDENTES

1. El artículo 225 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD señala:

"Los ingresos tributarios comprenderán las contribuciones señaladas en este Código y se dividirán en los tres capítulos básicos siguientes:

Capítulo I.- Impuestos, que incluirán todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación.

Capítulo II.- Tasas, que comprenderá únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces de los gobiernos autónomos descentralizados, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Capítulo III.- Contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior." (Énfasis añadido).

1. Mediante Oficio No. 0586 de 20 de octubre de 2019, la Administradora General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, remitió el presupuesto para el ejercicio económico 2020 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, aprobado mediante Ordenanza Metropolitana No. 002-2019 sancionada el 06 de diciembre de 2019, cuya proforma estableció la siguiente proyección respecto de los ingresos tributarios para el 2020:

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTO MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PROFORMA PRESUPUESTARIA 2020 POR TIPO DE INGRESO		
Dependencia - Tipo de Ingreso - Grupo	Proforma 2020	% Part
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	757.330.687,87	70,27%
Tributario	276.158.000,00	25,62%
11 IMPUESTOS	209.608.000,00	19,45%
13 TASAS Y CONTRIBUCIONES	66.550.000,00	6,18%

Print Screen Anexo a Ordenanza No. 002-2019 – pág. 22

- El día miércoles 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de su Director General declaró el brote de coronavirus como pandemia global, solicitando a los países intensificar las acciones para mitigar su propagación.
- Mediante Resolución No. A-020 de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la Organización Mundial de la Salud, y de la emergencia sanitaria nacional decretada por el Presidente de la República.
- Debido a la propagación del COVID-19 en el Distrito Metropolitano de Quito y su persistencia hasta la fecha, se ha generado una crisis, que afecta al desarrollo económico de sus habitantes, y por tanto a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de tributos.
- En razón de lo anterior, es preciso verificar el comportamiento de la recaudación de los ingresos tributarios de gestión de la Dirección Metropolitana Tributaria, a raíz de la emergencia sanitaria.
- Mediante memo Nro. GADDMQ-DMT-RM-2020-0131-M se solicitó a la Dirección Metropolitana de Informática la recaudación de los ingresos tributarios por los años 2017, 2018, 2019 y 2020, la cual fue entregada mediante Oficio Nro. GADDMQ-DMI-2020-00783-O.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

I. ANÁLISIS

1. Comportamiento de la recaudación de ingresos tributarios previo del Estado de Emergencia



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Como se puede evidenciar en el cuadro previo, hasta el día 12 de marzo de 2020; es decir, un día hábil previo a la declaratoria de Estado de Excepción por parte del Gobierno Nacional, las recaudaciones globales del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para el ejercicio 2020, venían presentando un escenario bastante alentador, a pesar de que, aún antes de tal declaratoria de excepción se tenía claro que a nivel nacional el ejercicio en curso no sería beneficioso para la economía nacional.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020



* Corte a 12 de marzo 2020

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

En ese mismo sentido, y con corte a 12 de marzo de 2020, la composición de la recaudación global antes señalada, se puede concluir que el aporte del impuesto predial (urbano y rural) a ese época fue determinante; lo que obliga a considerar que la emisión global de tal tributo para el 2020, conforme las proyecciones realizadas por la Dirección Metropolitana Tributaria, alcanzó USD 96.473.422,64; mientras que, para el ejercicio 2019 tal emisión fue de USD 99.479.742,52; es decir, para este año, existió una contracción de poco más de 3 millones de dólares, con respecto al ejercicio inmediato anterior, producto de la desvalorización de la ciudad (ajuste en valorización de suelo en toda la ciudad por aprobación de ordenanza de 24 de diciembre de 2019).

Sin embargo de ello, debe resaltarse que el comportamiento de la recaudación global, como ya se dijo, venía manteniendo una tendencia sostenida al alza en una tasa aproximada media de un 8%.

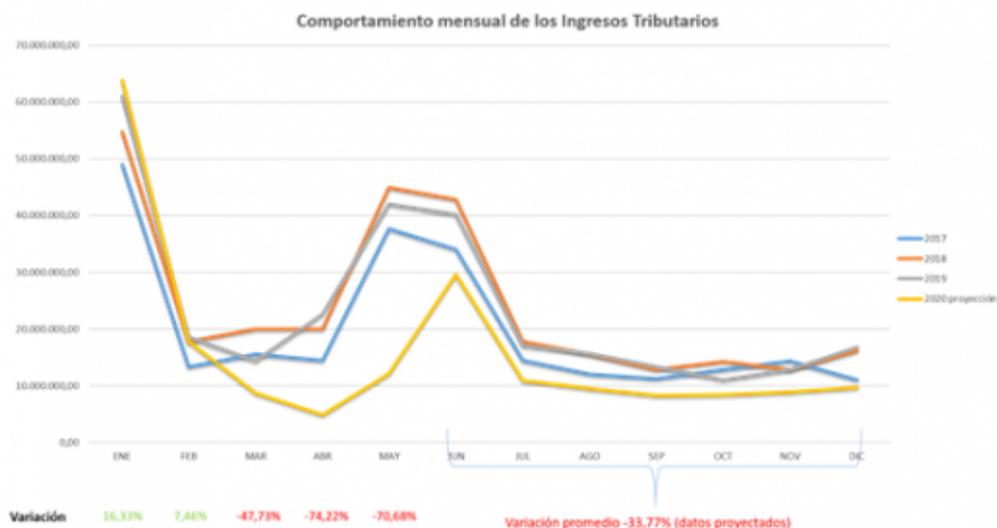
Como un hecho previo, también se debe señalar que la Dirección Metropolitana Tributaria, a pesar de no contar con herramientas informáticas adecuadas que le permitan llevar a cabo la emisión masiva de títulos de crédito por concepto de obligaciones tributarias impagas, de ejercicios anteriores; con fecha 27 de diciembre de 2019, dio inicio, por primera vez en mucho tiempo, a un proceso de emisión de títulos de crédito con respecto a las obligaciones más altas en mora del ejercicio 2018, buscando, con ello, generar riesgo tributario entre los contribuyentes; es decir, generar a los mismos contribuyentes notificados, así como a sus allegados la firme sensación de que la Administración Tributaria Seccional ha dado inicio a procesos reglados de cobranza y, con ello, la generación potencial de recargos que encarezcan tales obligaciones a los sujetos pasivos en mora de las mismas.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

1. Comportamiento de la recaudación de ingresos tributarios de abril a junio 2020

Con la información proporcionada por la DMI mediante oficio Nro. GADDMQ-DMI-2020-00783-O, se realizaron los análisis correspondientes sobre la recaudación de ingresos tributarios, los cuales se indican a continuación:



En el cuadro previo, puede apreciarse, en comparación, el comportamiento de la recaudación mensual, entre los ejercicios 2017, 2018, 2019 y el corriente, dejándose en claro que la información el mismo corresponde a valores reales reportados por la Dirección Metropolitana de Informática.

De la gráfica es menester resaltar el inicio prometedor del ejercicio 2020 y la brusca caída en marzo de la misma, como lógica consecuencia del confinamiento generalizado decretado por el Gobierno Nacional.

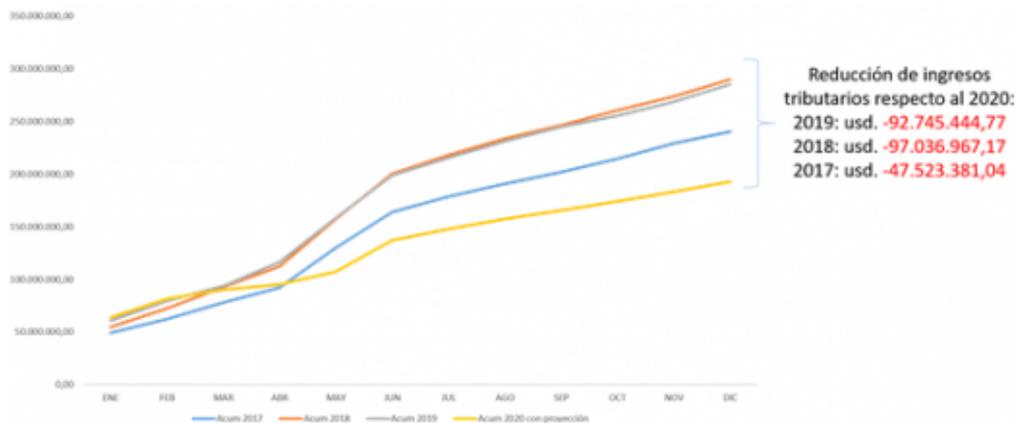
Esto supuso que, en comparación con los meses de enero y febrero de los años 2017, 2018 y 2019 hayan presentado un avance promedio del 16,33% y 7,46%, respectivamente, mientras que, a partir de marzo, abril y mayo, la caída del recaudo frente a los mismos meses, revela una tasa en negativo de 47,73%, 74,22% y 70,68%.

Lo inaudito y carencia absoluta de precedentes económicos a nivel mundial que permitan analizar de manera confiable este abrupto escenario, nos obliga a realizar un promedio de la recaudación de los años 2017, 2018 y 2019, y comparar con el año 2020 por los 5 primeros meses, sobre los cuales tenemos cifras cerradas, siendo tal promedio el 33,77% de contracción.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

Este dato, lanzado, a manera de proyección, para los siguientes 7 meses del año, demuestra datos definitivos de reducción de la recaudación global del municipio en valor comparado al año 2019, de aproximadamente USD 92.745.444,77. A continuación se indica gráficamente lo indicado, además de la comparación para los otros dos años:



Mientras que, con respecto al Presupuesto General del Municipio, antes detallado en USD 276.158.000,00, supondría una reducción de más de USD 83'411.084,21; es decir, una contracción del 30.20%.

Por otro lado, se presenta una gráfica, donde se indica de manera acumulada hasta el mes de mayo, la caída de recaudación comparada con los años 2017, 2018 y 2019, que como se indicó anteriormente con la proyección realizada, esta reducción se mantendrá por el año 2020.



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

1. Aspectos a considerar para el segundo semestre del ejercicio 2020

En este escenario, es también menester revisar tanto el marco jurídico actual tributario que debe ser observado por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito para enfrentar su propia situación financiera; por ello, a continuación se presenta un detalle de los ingresos tributarios (por impuestos) que podrían ser afectados por el Art. 179 del COOTAD en torno a generar una posible “remisión o condonación” de recargos por obligaciones tributarias pendientes, a fin de generar liquidez para el aparato municipal:

i) Ingresos tributarios de gestión de la DMT

IMPUESTO	MULTAS O RECARGOS	TASAS O CONTRIBUCIONES	ESCENARIO	COMENTARIO
PREDIAL URBANO	Recargo 10% para pagos a partir del 01 de julio	-Tasa Servicios de seguridad ciudadana -Contribución Predial Cuerpo de Bomberos	Modificar temporalmente el % del recargo de 10% de acuerdo a artículo 179 COOTAD Modificar temporalmente las cuantías de la tasa de seguridad ciudadana de acuerdo a artículo 186 COOTAD	Es preciso contar con dictamen favorable de Procuraduría Metropolitana (informes legales de viabilidad respectivos)
PREDIAL RURAL	-	-Tasa Servicios de seguridad ciudadana -Contribución Predial Cuerpo de Bomberos	Modificar temporalmente las cuantías de la tasa de seguridad ciudadana de acuerdo a artículo 186 COOTAD	Es preciso contar con los informes legales de viabilidad respectivos
SOLAR NO EDIFICADO	Recargo 2 por mil hasta que se realice la edificación	-	-	-

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

IMPUESTO	MULTAS O RECARGOS	TASAS O CONTRIBUCIONES	ESCENARIO	COMENTARIO
PATENTE	Multa por declaración tardía	Tasa por Autorización de funcionamiento	<p>Modificar temporalmente el % de multa por presentación tardía (3% mensual) de acuerdo a artículo 179 COOTAD</p> <p>Modificar temporalmente la cuantía de la tasa de autorización de funcionamiento de acuerdo a artículo 186 del COOTAD</p>	
1.5 POR MIL	Multa por declaración tardía	-	<p>Modificar temporalmente el % de multa por presentación tardía (3% mensual) de acuerdo a artículo 179 COOTAD</p>	Es preciso contar con los informes legales de viabilidad respectivos
UTILIDAD	-	-	-	-
ALCABALA	-	-	-	-
ESPECTACULOS PUBLICOS	Multa por declaración tardía	-	<p>Modificar temporalmente el % de multa por presentación tardía (3% mensual) de acuerdo a artículo 179 COOTAD</p>	Es preciso contar con los informes legales de viabilidad respectivos
RODAJE - VEHICULOS	-	-	-	-
JUEGO	Multa por declaración tardía	-	<p>Modificar temporalmente el % de multa por presentación tardía (3% mensual) de acuerdo a artículo 179 COOTAD</p>	Es preciso contar con los informes legales de viabilidad respectivos

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

Cuadro No. 1

i) Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19

En el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020, fue publicada la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 cuya disposición transitoria vigésima tercera establece;

“Vigésima Tercera.- Para efectos del estado de excepción por calamidad pública establecido en el Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria y por ciento ochenta días adicionales, quedan suspendidos todos los procesos de coactiva que a la fecha de la declaración del estado de excepción se hayan instaurado o se encontraren ejecutando o en trámite, en las instituciones públicas, conforme a la Ley.” (Énfasis añadido)

Esta norma supone la pérdida de capacidad de cobro forzoso por parte del GAD Municipal, por todo el ejercicio 2020 e inicios del 2021, lo que deviene en que el riesgo tributario que su gestión podría provocar en sus sujetos pasivos se verá disminuida.

i) Proyecto de Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas

La disposición transitoria única de la Ley establece:

“UNICA. – En consideración al grave impacto en la economía, como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID19, para el pago de las patentes municipales y metropolitanas correspondientes a las actividades del año 2020 y 2021, las mismas que serán liquidadas en el año 2021 y 2022, respectivamente, los concejos cantonales y metropolitanos podrán autorizar de forma general una reducción de hasta el 50% del monto de los impuestos de patente y 1.5 por mil sobre los activos totales, que recauda cada Gobierno Autónomo Descentralizado, mediante sus respectivas Ordenanzas; esto sin perjuicio de cobro de la tercera parte de su valor conforme a lo que establece el artículo 549 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.” (Énfasis añadido)

Norma de carácter voluntario para cada GAD Municipal que, esta Dirección Metropolitana Tributaria considera no recomendable aplicar dada la contracción previamente señalada de la recaudación total del GAD. Sin perjuicio de lo cual su pertinencia deberá ser analizada y discutida por todas las áreas técnicas, Secretarías y Concejo Metropolitano de manera oportuna.

i) COOTAD – Facultad de los GADS para modificar recargos

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

El Artículo 179 del COOTAD establece:

“Art. 179.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial.

Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.

Asimismo, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento.

Los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos.” (Énfasis añadido).

i) COOTAD – Facultad de los GADS para modificar tasas

“Art. 186.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.[...]” (Énfasis añadido).

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En atención a todo lo antes señalado se concluye:

- a) La presión fiscal que los ingresos tributarios municipales, mantiene con respecto al presupuesto general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es de 25,6%.
- b) El efecto financiero a la recaudación tributaria del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, de la Emergencia Sanitaria que vive el país, no tiene precedentes lo que impide contar con

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020

- herramientas o lineamientos macro económicos confiables que permitan prever con mediana certeza, el comportamiento que esta mantendrá hasta el fin de año.
- c) La reducción dramática de recaudación vivida durante los meses de marzo, abril, mayo y los días actuales de junio, demuestran un escenario poco optimista para los meses venideros.
 - d) Un ejercicio elemental de promedio de los prometedores meses de enero y febrero, frente a los subsiguientes, nos permite prever sin certeza técnica confiable, que al cierre del 2020 lo presupuestado por el GAD como ingreso tributario, tendrá una reducción cercana al 30%.
 - e) Será menester que las políticas de administración tributaria del GAD, sean construidas en atención a la imperiosa necesidad de flujo de caja para la administración municipal, lo que deberá ser considerado en todos los niveles de gobierno del GAD.

Como recomendación, esta Dirección Metropolitana Tributaria, desde el límite de reserva de ley que le imponen sus facultades y competencias, sugiere una revisión profunda del presupuesto general del GAD del Distrito Metropolitano de Quito en relación al segundo semestre del año 2020.

**El presente análisis se refiere únicamente a cuestiones tributarias. Los datos expuestos en este análisis son estimaciones que podrán ampliarse o modificarse en función de otros análisis complementarios y/o cambios en el comportamiento de la recaudación y/o nueva información que sea provista o adquirida.*

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora
DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2079-O

Anexos:

- GADDMQ-DC-EDP-2020-0091-O.pdf
- convocatoria_a_sesión_extraordinaria_de_la_comisión_de_presupuesto.pdf

Copia:

Sr. Mgs. Freddy Wladimir Erazo Costa
Administrador General (E)

Sra. Ing. Maria Gabriela Morales Escobar
Responsable de la Secretaría General

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0199-M

Quito, D.M., 25 de junio de 2020