

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

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

ASUNTO: Resolución No. 010-CPF-2020 Informe técnico sobre los impuestos: patente y 1,5 por mil sobre los activos totales

De mi consideración:

Con un cordial y respetuoso saludo de quienes somos parte de la Dirección Metropolitana Tributaria, me permito hacer relación a los documentos No.

GADDMQ-SGCM-2020-3829-O y GADDMQ-SGCM-2020-3889-O de 05 y 09 de noviembre de 2020 respectivamente, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 010-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación del Concejo Metropolitano, a continuación sírvase encontrar el informe técnico tributario requerido, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

1. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 300 dispone: "*El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, **progresividad**, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y **progresivos**.*"

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables." (énfasis añadido)

2. La Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en el suplemento de Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020 establece: "*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 x mil (sic) sobre los activos totales**, que recauda cada Gobierno Autónomo Descentralizado, mediante sus respectivas Ordenanzas; esto sin perjuicio del cobro de la tercera parte de su valor conforme a lo*"

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

que establece el artículo 549 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD.” (Énfasis añadido)

3. El artículo 169 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece que: *“La concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los gobiernos autónomos descentralizados sólo se podrá realizar a través de ordenanza. Para el efecto se requerirá un informe que contenga lo siguiente:*

- a) La previsión de su impacto presupuestario y financiero;*
- b) La metodología de cálculo y premisas adoptadas; y,*
- c) Las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.*

La previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación no será menor a la respectiva disminución del ingreso en los ejercicios financieros para los cuales se establecerán metas fiscales.

Las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas, y serán aprobadas en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios.”

Por su parte, el artículo 549 del COOTAD señala: *“Reducción del impuesto.- Cuando un negocio demuestre haber sufrido pérdidas conforme a la declaración aceptada en el Servicio de Rentas Internas, o por fiscalización efectuada por la predicha entidad o por la municipalidad o distrito metropolitano, el impuesto se reducirá a la mitad. La reducción será hasta de la tercera parte, si se demostrare un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores.”*

4. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-1197-OF de 21 de octubre de 2020, el señor Alcalde Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, asumió la iniciativa normativa del *Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece beneficios e incentivos tributarios temporales.*

5. Mediante Resolución No. 010-CPF-2020 de 26 de octubre de 2020, emitida por la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación, remitida mediante Oficios No. GADDMQ-SGCM-2020-3829-O y GADDMQ-SGCM-2020-3889-O de 05 y 09 de noviembre de 2020, se solicitó a la Dirección Metropolitana Tributaria lo siguiente: *“(…) que conforme lo establece el artículo 169 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización emitan un informe sobre cada uno de los*

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

proyectos normativos mencionados, que contenga lo siguiente:

- a) La previsión de su impacto presupuestario y financiero;*
- b) La metodología de cálculo y premisas adoptadas; y,*
- c) Las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros. (...)" (Énfasis añadido)*

6. En este sentido y ante la situación excepcional sufrida por gran parte de las actividades económicas de la ciudad durante este ejercicio económico se debe recordar que el artículo 547 determina 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).

7. El inciso final del artículo III.5.119 del Código Municipal establece 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)

II. ANÁLISIS

a) Propuesta Técnica Tributaria que presenta el Proyecto de Ordenanza

1. Reducción del 5%,10%,20%,30%,40%, y hasta 50% según corresponda, del Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas del año tributario 2021 y 2022 de personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, dedicadas a 88 actividades económicas.
2. Reducción del 5%,10%,20%,30%,40%, y hasta 50% según corresponda, del Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas del año tributario 2021 y 2022 de personas naturales y jurídicas obligadas a llevar contabilidad, dedicadas a 88 actividades económicas.
3. Reducción del 5%,10%,20%,30%,40%, y 50% según corresponda, del Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales del año tributario 2021 y 2022 de personas obligadas a llevar contabilidad, dedicadas a 88 actividades económicas.

b) Sobre las premisas adoptadas para establecer la reducción

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

De acuerdo a la motivación del proyecto de ordenanza, el otorgamiento del beneficio tributario de reducción de impuestos, obedece a la potestad facultativa que otorgó la disposición transitoria única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Publicas publicada en el suplemento de Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020 a los GAD, para decidir o no, conceder mediante Ordenanza la reducción del impuesto de patentes metropolitanas y 1.5 por mil de los años tributarios 2021 y 2022, debido al impacto en la economía causado a raíz de la pandemia del COVID-19.

En ese sentido, el fundamento legal que utiliza el proyecto ordenanza para conceder el beneficio de reducción de impuestos de patentes metropolitanas y 1.5 por mil de los años tributarios 2021 y 2022 es legítimo; no obstante, al tratarse de una potestad facultativa de los GAD, el Municipio de Quito podría concederlo, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 169 del COOTAD; sin olvidar que, para ello, es necesario observar los principios del régimen tributario nacional, descritos en el precitado artículo 300 de la Constitución de la República, en especial, para este caso, los de progresividad y suficiencia recaudatoria.

c) Sobre la metodología de cálculo utilizada para establecer los porcentajes de reducción asignados a cada actividad o grupo de actividades económicas

De la revisión del texto de proyecto de ordenanza, no se evidencia el informe técnico o articulado que respalde la metodología utilizada por el proponente para establecer el 5%,10%,20%,30%,40%, o el 50% de reducción a determinada actividad o grupo de actividades económicas, así como tampoco el sustento técnico de la selección de las 88 actividades económicas beneficiadas, no siendo posible, por tanto, pronunciarnos al respecto.

Sin perjuicio de ello, es importante recordar que, en materia de reducción del Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas de personas obligadas a llevar contabilidad (naturales y sociedades), el COOTAD ya establece en su artículo 549 la reducción de hasta el 33% del valor del impuesto a pagar si un negocio demostrare un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores; o en casos de mayor afectación, la reducción del 50% del impuesto a pagar cuando el negocio demuestre haber sufrido pérdidas conforme a la declaración aceptada en el Servicio de Rentas Internas, o por fiscalización efectuada por la predicha entidad o por la municipalidad o distrito metropolitano.

Como se mencionó líneas atrás, el principio de progresividad, entendido como tal al diseño de la carga tributaria a ser repartida en los contribuyentes llamados a soportarla, de tal manera de que quienes sea identificados con una mayor capacidad económica, sean quienes reciban una mayor carga tributaria, bajo un concepto de beneficio cruzado con

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

respecto a quienes sean identificados con una menor capacidad económica. Así dicho, se puede concluir que en general, el determinar la aplicación de un beneficio tributario, cuyo efecto sea la disminución de dicha carga tributaria, debe realizársela en atención a tal principio constitucional; sin embargo, el uso, como único parámetro para su aplicación, a la actividad económica ejercida por el sujeto pasivo, no permite la aplicación de tal principio pues, es evidente, que dentro de una misma actividad económica siempre coexistirán sujetos pasivos de mayor y menor capacidad económica, distorsionándose, con ello, el objetivo de beneficio cruzado, sino que el mismo es lineal sin atender la realidad contributiva de cada sujeto.

Por su parte, el principio de suficiencia recaudatoria, también citado anteriormente, refiere a la responsabilidad que cada sujeto activo (Estado), debe tener al momento de determinar su régimen tributario, a fin de que aquella carga tributaria, determine una presión fiscal suficiente para que su propio presupuesto de funcionamiento y mantenimiento de los servicios públicos que brinda se puedan mantener, en general y de preferencia, sin necesidad de recursos externos. Bien es conocido que, en el caso específico del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, esa suficiencia recaudatoria, ante los eventos excepcionales sucedidos, presenta una muy marcada reducción, sin precedentes y con consecuencias de índole económica aún impredecibles; por lo que, aumentar el gasto tributario (generar mayores reducciones a la carga tributaria), determina una clara afectación al principio Constitucional de suficiencia recaudatoria; lo que será explicado con mayor y mejor detalle por parte de la Dirección Metropolitana Financiera.

A continuación, se presenta la recaudación respecto a los dos impuestos y la renuncia de ingresos por gasto tributario (informado mediante memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0538-M) respecto a los años 2019 y 2020:

Tipo de impuesto	Año 2019 (usd.)	Porcentaje respecto al impuesto	Año 2020 (corte al 31oct en usd.)	Porcentaje respecto al impuesto
Impuesto a la patente	47.883.769,63		38.922.673,61	
Gasto tributario	417.532,61	0,87%	693.929,64	1,78%
Fuentes de información: Servidores de consultas de las bases de datos custodiados por la DMI				

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

Tipo de impuesto	Año 2019 (usd.)	Porcentaje respecto al impuesto	Año 2020 (corte al 31oct en usd.)	Porcentaje respecto al impuesto
Impuesto al 1,5 por mil sobre los activos totales	31.515.025,52		28.760.903,60	
Gasto tributario	772.123,81	2,45%	651.696,47	2,27%

Fuentes de información: Servidores de consultas de las bases de datos custodiados por la DMI

Es decir, con las consideraciones establecidas en la normativa por cada año, el Municipio de Quito renunció a percibir los siguientes valores considerados gastos tributarios (exenciones, deducciones, incentivos, etc):

	Año 2019 (usd.)	Año 2020 (corte al 31oct en usd.)
TOTAL DEL GASTO TRIBUTARIO (por impuesto a la patente e impuesto al 1,5 por mil sobre los activos totales)	1.189.656,42	1.345.626,11

Respecto al año 2021, la estimación de Ingresos tributarios (según se informó mediante memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0362-M) que en lo referente al impuesto a la patente es de usd. 38.691.752,88 con una reducción respecto al presupuesto del año anterior de un 3.27%. En relación al impuesto del 1,5 por mil sobre los activos totales el valor presupuestado para el año 2021 es de usd. 28.177.336,56 con una reducción del 9.11% considerando el presupuesto del año 2020.

Bajo esta premisa, una reducción de impuestos por afectación económica al tenor de la disposición transitoria única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, debería salvo mejor criterio, dirigirse únicamente para quienes debido a su naturaleza, no pueden acceder al beneficio ya concedido en el artículo 549 del COOTAD, es decir para las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, previo el

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

cumplimiento lógicamente de los preceptos establecidos en el artículo 169 del COOTAD.

d) Sobre las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros

Toda vez que, la concesión de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria implica reducción de ingresos para el GAD, el COOTAD ha previsto en su artículo 169 que esta figura debe sustentarse entre otras cosas, en un informe que contenga las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros, que contrarresten esa disminución de liquidez que va a producir el beneficio tributario, y que deben ser aprobadas en la misma ordenanza que otorga la reducción de impuestos.

De la revisión del texto de proyecto de ordenanza, no se evidencia el informe o articulado que establezca y apruebe una o varias de las 03 opciones de compensación concedidas por el artículo 169 del COOTAD, no siendo posible, por tanto, pronunciarnos al respecto, debiendo el proponente incluir el informe y articulado que regule y apruebe aquello.

Para el efecto, deberá considerar que la norma ibídem, ha establecido 03 formas de compensar la disminución de ingresos, y que son:

1. Creación o aumento de tributo o contribución
2. Ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes
3. Aumento de alícuotas

III. CONCLUSIONES

Sobre la base del análisis antes desarrollado, ponemos a su consideración, las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Se concluye que el proyecto presentado encuentra como sustento a la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, previamente citada; misma que faculta a cada gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano a tomar la decisión de permitir la reducción de carga impositiva señalada.
2. En el caso de sociedades nacionales o extranjeras, y personal naturales obligadas a llevar contabilidad, existe en el ordenamiento jurídico vigente varias opciones que les permite disminuir su carga impositiva sobre patente cuando sus resultados se han visto afectados a manera de pérdidas.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

3. En este sentido, se concluye que, aquellos contribuyentes que no tienen acceso a esos beneficios, a consecuencia de no estar obligados a llevar contabilidad, podrían ser los directamente beneficiados por tal disminución, siempre y cuando la identificación de los sectores a los que pertenece su actividad sea técnicamente determinado.

4. Finalmente se concluye que ante las circunstancias excepcionales por las que ha atravesado gran parte del sector comercial y productivo de la ciudad, el hecho generador del Impuesto de Patente (actividad económica permanente) del ejercicio 2020, deberá ser revisado por cada sujeto pasivo a fin de que ejerza su derecho de reclamo administrativo tributario, en caso de que tal supuesto jurídico no se cumpla en cada caso, tanto más que, mediante sendas resoluciones de Alcaldía, existen suspensiones de licenciamientos (LUAE) de funcionamiento de varias actividades cuya reactivación ha sido progresiva e, incluso, en varios casos se mantiene hasta la actualidad, lo que evidentemente tiene una repercusión jurídica sobre el hecho generador del tributo.

IV. RECOMENDACIONES

1. Reestructurar el texto del proyecto de ordenanza, observando, especialmente, los principios Constitucionales de progresividad y suficiencia recaudatoria.

2. En lo que fuere posible, canalizar el beneficio únicamente para quienes debido a su naturaleza, no pueden acceder a la reducción ya concedida en el artículo 549 del COOTAD, es decir para las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, sobre la base de un informe técnico o articulado que respalde la metodología utilizada por el proponente para establecer el 5%,10%,20%,30%,40%, o el 50% de reducción a determinada actividad o grupo de actividades económicas, y el sustento técnico de la selección de las 88 actividades económicas beneficiadas.

2. Incluir en el texto del proyecto de ordenanza, el informe y articulado que establezca y apruebe una o varias de las 03 opciones de compensación concedidas por el artículo 169 del COOTAD, considerando que el último inciso de tal artículo de manera expresa establece que tales medios de compensación “(...) serán aprobadas en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios.”; es decir, deben ser parte integrante del proyecto de ordenanza.

**Nota: El presente análisis se refiere únicamente a cuestiones tributarias. Los comentarios expuestos en este análisis podrán ampliarse o modificarse en función de otros análisis complementarios y/o nueva información que sea provista o adquirida*

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora
DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3829-O

Anexos:

- GADDMQ-DMT-2020-0362-M.pdf

- informe_de_estimación_de_ingresos_tributario_año_2021_v1-signed-signed.pdf

- GADDMQ-DMT-2020-0538-M.pdf

Copia:

Sr. Abg. Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano

Sra. Lcda. Fanny Elizabeth Rodriguez Jaramillo
Servidora Municipal

Sra. Abg. Hillary Patricia Herrera Aviles
Gestión de Comisiones

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

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

Sra. Abg. Andrea del Rocio Ruiz Villacis
Jefe del Contencioso Tributario

Sr. Mgs. Freddy Wladimir Erazo Costa
Administrador General

Dunker Morales Vela
Procurador Metropolitano

Sra. Ing. Diana Vanessa Eras Herrera
Directora Metropolitana Financiera (E)

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0545-M

Quito, D.M., 10 de noviembre de 2020

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Fabian Mauricio Rodriguez Herrera	fmrh	DMT-RM	2020-11-10	
Revisado por: Juan Guillermo Montenegro Ayora	JGMA	DMT	2020-11-10	
Revisado por: Fabian Mauricio Rodriguez Herrera	fmrh	DMT-RM	2020-11-10	
Aprobado por: Juan Guillermo Montenegro Ayora	JGMA	DMT	2020-11-10	