

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-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 tributario - ordenanza que establece estímulos tributarios en la cuantía de ciertos tributos

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, adjunto 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.- El artículo 498 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece: *"Estímulos tributarios.- Con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente, los concejos cantonales o metropolitanos podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en el presente Código.*

Los estímulos establecidos en el presente artículo tendrán el carácter de general, es decir, serán aplicados en favor de todas las personas naturales o jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades antes descritas, cuyo desarrollo se aspira estimular; beneficio que tendrá un plazo máximo de duración de diez años improrrogables, el mismo que será determinado en la respectiva ordenanza.

En la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los estímulos establecidos en el presente artículo, podrán ser aplicados a favor de todas las personas naturales y

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

jurídicas que mantengan actividades contempladas en el presente artículo, o que realicen incrementos de capital sobre el 30%, en las mismas.

En caso de revocatoria, caducidad, derogatoria o, en general, cualquier forma de cese de la vigencia de las ordenanzas que se dicten en ejercicio de la facultad conferida por el presente artículo, los nuevos valores o alícuotas a regir no podrán exceder de las cuantías o porcentajes establecidos en la presente Ley.”

3.- Por su parte, el artículo 169 del 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.”

4.- Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-1198-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 Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un Estímulo Tributario en la Cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es Sujeto Activo”*.

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 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)

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

I. ANÁLISIS

a.- Propuesta Técnica Tributaria que presenta el Proyecto de Ordenanza

1. Reducción del 50% del Impuesto Predial Urbano, Impuesto Predial Rural, Impuesto de Alcabalas, Impuesto a las Utilidades, e Impuesto a los Vehículos, de los años tributarios 2021, 2022, y 2023, para quienes cumplan los siguientes requisitos:
 - i) Ser una empresa o sociedad.
 - ii) Los bienes objeto del hecho generador del determinado tributo, sean bienes que se utilicen o dediquen a actividades económicas de: turismo; construcción; industriales y comerciales de cualquier tipo.
 - iii) Suscribir anualmente un Convenio de Inversión con el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito en el que se compromete a:

Realizar con posterioridad a la fecha de publicación de la Ordenanza en el Registro Oficial, una nueva inversión del 5%, 7%, 8% o 10% (de los ingresos brutos del ejercicio económico anterior al que se realiza la inversión) de acuerdo al tamaño de la empresa de conformidad a la tabla de rangos establecida en la ordenanza; inversión que consistirá en:

- Toda actividad relacionada con turismo receptivo y/o turismo interno, en el caso de sector turismo
- Proyectos **previamente iniciados** de conformidad con las reglas técnicas a emitirse por la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, en el caso del sector de la construcción.
- La adquisición de activos productivos nuevos que permitan ampliar la capacidad productiva futura de bienes o servicios, en el caso del sector industrial y comercial de cualquier tipo.

El sujeto pasivo presentará anualmente la información de cumplimiento de requisitos a la Dirección Metropolitana Tributaria.

1. Reducción del 50% de la Tasa de Turismo del año tributario 2021 para todos los sujetos pasivos de la misma.

b.- Sobre las premisas adoptadas para establecer la reducción

De acuerdo a la motivación del proyecto de ordenanza, el otorgamiento del beneficio tributario de reducción de impuestos, obedece a lo establecido en el artículo 498 del COOTAD que, con la finalidad de estimular el desarrollo de actividades productivas,

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

otorga a los concejos metropolitanos la potestad facultativa, de disminuir mediante ordenanza hasta en un cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en el COOTAD por un pazo máximo de 10 años, bajo el principio de generalidad.

En ese sentido, el fundamento legal que utiliza el proyecto ordenanza para conceder el beneficio de reducción de los 05 impuestos propuestos es legítimo; no obstante, al tratarse de una potestad facultativa de los GADS, el Municipio de Quito se encuentra obligado a 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, irretroactividad y suficiencia recaudatoria.

Respecto de la Tasa de Turismo, al tratarse de un tributo de entera administración del GAD DMQ, y en vista de las facultades otorgadas por el artículo 186 del COOTAD para modificar tasas; el fundamento legal que utiliza el proyecto ordenanza para conceder este beneficio puntual, es legítimo; no obstante, siendo conservadores, consideramos importante que su impacto en la recaudación sea medido así también, de acuerdo a lo establecido en el artículo 169 del COOTAD.

c.- Sobre la metodología de cálculo utilizada para establecer el máximo del 50% de reducción de los 5 impuestos y los requisitos para acceder al estímulo tributario.

El texto de proyecto de ordenanza, da a entender de manera general, que quien cumpla anualmente los 3 requisitos, será beneficiario del porcentaje máximo del 50% de reducción en los 05 tributos, siendo importante destacar ciertas particularidades que deben esclarecerse previo a la aplicación de los beneficios de carácter tributario que se contemplan, entre ellos:

- En el contenido de los presupuestos materiales, solo se hace referencia a que beneficiarios de este tipo de estímulos pueden ser únicamente las empresas y sociedades, dejando a un lado a las personas naturales, cuando el inciso segundo del artículo 498 establece que: “...*Los estímulos establecidos en el presente artículo tendrán el carácter de general, es decir, serán aplicados en favor de todas las personas naturales o jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades antes descritas, (...)*” (El subrayado me corresponde).
- De igual manera en el contenido, en el literal c) de los presupuestos materiales, no se establece cuál es la información o documentación que deberá proporcionar el contribuyente o sujeto pasivo a fin de justificar los montos de nueva inversión

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

productiva.

- En el artículo innumerado relacionado con la “*Nueva inversión productiva en el sector de la construcción.*”, es importante aclarar o corregir en su defecto, respecto de los proyectos que inician luego de la promulgación de la Ordenanza, toda vez que se habla de “proyectos previamente iniciados”. **En este punto debiendo considerarse que el principio Constitucional de irretroactividad del régimen tributario, determina que tanto las cargas tributarias como sus modificaciones no pueden ser determinadas sobre acciones o hechos suscitados con anterioridad a la fecha en la que el órgano legislativo correspondiente dispone un trato especial a ciertas actividades; por tanto, el añadir a proyectos cuya ejecución ha dado inicio, bajo un esquema de ingeniería de costos y un régimen tributario diferente, adopte un nuevo régimen a pesar de que su nivel de ejecución (no determinado en el proyecto) podría ya determinar sus resultados a la fecha de entrada en vigencia de un nuevo régimen que incluya disminución de carga tributaria; con ello, no solo desconociéndose el principio de irretroactividad, sino también el de transparencia del régimen tributario aplicable.**
- En el literal a) del artículo innumerado relacionado con la “*Nueva inversión productiva en el sector de la construcción.*”, existe una contradicción con la parte de presupuestos materiales, toda vez que se señala: “*El contribuyente que actúe como constructor (sea persona natural o jurídica)*”, cuando solo se consideran a las empresas y sociedades y no a las personas naturales.
- En el artículo innumerado relacionado con la “*Nueva inversión productiva en el sector turístico.*”, por técnica legislativa y verificación del espectro de contribuyentes beneficiados, debe especificarse o desglosarse las actividades que se relacionan con el sector turístico y no dejarlo de manera general o amplia.
- En el artículo innumerado relacionado con la “*Nueva inversión productiva industrial y comercial*”; se debe especificar el destino de los bienes que se van adquirir para este tipo de inversión industrial y comercial.
- En el artículo innumerado relacionado con el “*Procedimiento*”, se debe especificar la entidad o autoridad administrativa que suscribirá los convenios de inversión para hacer efectivo el beneficio tributario.
- De la lectura del procedimiento establecido, el texto no es claro en si los requisitos deben ser cumplidos antes de iniciar el respectivo periodo (2021, 2022, 2023) o durante el transcurso de cada respectivo año, o incluso después.
- Lo anterior toda vez que, un convenio de inversión como cualquier otro contrato implica el cumplimiento de obligaciones de las partes *a futuro*, y esto aplicado al presente caso implicaría que la inversión y cumplimiento de requisitos se comprometen a realizarla los sujetos pasivos en el futuro próximo, es decir primero reciben el beneficio y después invierten, cuando lo óptimo en nuestro criterio es que primero demuestren el cumplimiento de requisitos (como se aplica por ejemplo en exenciones) presentando hasta finales (máximo octubre, noviembre) de 2020, 2021 y 2022 respectivamente, una

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

solicitud de otorgamiento de estímulos, presentando todos los documentos que demuestren de acuerdo a su actividad, que cumplieron con todos los requisitos de la ordenanza, posterior a lo cual se emitirá la Resolución favorable (de ser el caso) siendo este el documento que acredite su calidad de beneficiario para todos los efectos.

d.- Naturaleza de cada impuesto.- así también, al tratarse impuestos de distinta naturaleza, es preciso considerar lo siguiente:

Impuesto sobre la propiedad urbana y rural.- Por su naturaleza y de acuerdo al Art. 497 del COOTAD, el Impuesto Predial Urbano y Rural, solo puede revisarse (modificarse) cada bienio, lo cual significaría que cualquier beneficio respecto de su valor a pagar aplicaría a partir del año tributario 2022.

Así también, se debe recordar que la Base Imponible para el cálculo del Impuesto Predial está constituido por el "Valor Catastral Imponible" mismo que, es determinado por el Art. 505 del COOTAD, al indicar que *"Cuando un propietario posea varios predios evaluados separadamente en una misma jurisdicción municipal, para formar el catastro y establecer el valor catastral imponible, se sumarán los valores imponibles de los distintos predios, incluidos los derechos que posea en condominio, luego de efectuar la deducción por cargas hipotecarias que afecten a cada predio. La tarifa que contiene el artículo precedente se aplicará al valor así acumulado. Para facilitar el pago del tributo se podrá, a pedido de los interesados, hacer figurar separadamente los predios, con el impuesto total aplicado en proporción al valor de cada uno de ellos."* (énfasis añadido).

De la cita anterior, se puede colegir que el Impuesto Predial no es una obligación tributaria que recaiga de manera individual o independiente por cada predio, en el caso de que el sujeto pasivo del mismo posea más de uno dentro del mismo cantón. Por tanto, el proyecto tal como se encuentra redactado, puede provocar confusión en los contribuyentes, pues se podría entender que la reducción atiende directamente a la propiedad, sin importar el Valor Catastral Imponible del sujeto pasivo, el cual eventualmente, puede tener como propietario a una sociedad con más predios a su nombre dentro del Distrito Metropolitano de Quito que no se destinen a la actividad económica específica, con el cual la figura de reducción del impuesto se distorsiona, ya que el beneficio, así entendido, deberá especificarse que sea solo con respecto al componente que aporte al Valor Catastral Imponible del sujeto pasivo.

En este sentido, se debe dejar en claro que, siendo que se trata de un impuesto de revisión bianual, como quedó señalado, las proyecciones de recaudación para el 2021, así como la cuantificación de renuncia de ingresos por gastos tributarios, alcanzan también a tal ejercicio, siendo imposible el determinar impacto presupuestario o proyecciones de recaudación sobre ejercicios que partirían desde el 2022, conforme los lineamientos del Art 169 del COOTAD.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

Impuestos de las alcabalas y utilidad .- Conforme el artículo 527 del COOTAD, el objeto del impuesto del Alcabala es la imposición tributaria a los diferentes actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles, donde los sujetos pasivos son los contratantes que reciban beneficio en el respectivo contrato, así como los favorecidos en los actos que se realicen en su exclusivo beneficio. En cuanto al objeto del impuesto del Utilidad, el artículo 556 del COOTAD establece que se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos; donde los sujetos pasivos son aquellos que, como dueños de los predios, los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, así como los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta. Respecto a la determinación y liquidación de impuestos por transferencia de dominio se procederá conforme lo declare el sujeto pasivo en las herramientas informáticas establecidas para el efecto.

Bajo esta premisa, los impuestos de alcabala y utilidad son impuestos únicos, no periódicos, y en ese sentido, es preciso aclarar que la reducción aplica para solicitudes de liquidación presentadas partir del primero de enero de 2021, 2022, y 2023 para el beneficiario del estímulo tributario así determinado en resolución y/o convenio, que conste como vendedor en la respectiva minuta, sin que pueda extenderse a sujetos no beneficiarios, por expresa prohibición del artículo 36 del Código Orgánico Tributario que, en su primer inciso, establece: *“Prohibiciones.- Prohíbese a los beneficiarios de exenciones tributarias tomar a su cargo las obligaciones que para el sujeto pasivo establezca la ley; así como extender, en todo o en parte, el beneficio de exención en forma alguna a los sujetos no exentos. (...)”*

Así también, respecto del impuesto a las utilidades y debido a la ambigüedad de la normativa seccional que regula este tributo, los montos que declaran especialmente los sujetos pasivos del sector de la construcción (deducciones) para efectos del cálculo de este tributo, en muchos casos no guardan armonía con la realidad económica de las operaciones, lo cual ha aumentado en gran medida el trabajo de control y auditoría de la Jefatura de Rentas Municipales, motivo por el cual, un estímulo al tributo con mayor riesgo de evasión tributaria para el sector de la construcción no es, salvo mejor criterio, lo óptimo mientras no se emitan las reformas a la norma seccional.

En resumen, el impuesto de Alcabala tiene un sujeto pasivo diferente al del impuesto a la Utilidad, por tanto, someter un beneficio tributario a acciones o actuaciones de un individuo que no es el sujeto pasivo de un tributo, para que le genere un alivio en su carga tributaria, es atentatorio al principio Constitucional de transparencia en el régimen tributario.

Impuesto sobre los vehículos. - De la lectura del proyecto de ordenanza, se establece como requisito que los bienes objeto del hecho generador del determinado tributo, sean bienes que se utilicen o dediquen a actividades económicas de: turismo; construcción; industriales y comerciales de cualquier tipo.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

En el caso del Impuesto a los Vehículos, no existiría forma legal de verificar que el vehículo es usado para la actividad económica que se pretende estimular. En ese sentido, el legislador municipal podría excederse en otorgar beneficios a vehículos que podrían ser utilizados para uso personal. Situación que tornaría contraria al principio Constitucional de transparencia del régimen tributario.

Tasa de Turismo.- Respecto de la Tasa de Turismo, la metodología es clara, específica para el tributo y no establece requisitos, aplicando una reducción directa del 50% en el año 2021, observando el principio de generalidad, es decir para todos los sujetos pasivos, motivo por el cual no tenemos observaciones al respecto, sin perjuicio de que, como señalamos líneas anteriores, consideramos importante que su impacto en la recaudación sea medido así también, de acuerdo a lo establecido en el artículo 169 del COOTAD, puesto que, la realidad económica y de una muy marcada caída en los ingresos tributarios y no tributarios del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, hacen suponer que este beneficio no ha considerado el principio Constitucional de suficiencia recaudatoria del régimen tributario.

Recaudación, renuncia de ingresos por gasto tributario y estimación de ingresos para el año 2021

A continuación, se presenta la recaudación respecto a los impuestos antes mencionados 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 sobre la propiedad urbana y rural	77.649.144,21		56.468.519,35	
Gasto tributario	87.245.147,59	112,36%	69.456.239,86	123,00%

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

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-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 de alcabalas	24.997.624,05		10.891.933,35	
Gasto tributario	540.119,32	2,16%	320.837,41	2,95%

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

Tipo de impuesto	Año 2019 (usd.)	Porcentaje respecto al impuesto	Año 2020 (corte al 31oct en usd.)	Porcentaje respecto al impuesto
Impuesto sobre los vehículos	6.627.325,00		3.811.075,00	
Gasto tributario	61.775,00	0,93%	57.170,00	1,50%

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

Tipo de impuesto	Año 2019 (usd.)	Porcentaje respecto al impuesto	Año 2020 (corte al 31oct en usd.)	Porcentaje respecto al impuesto
Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos	29.908.633,99		11.729.847,16	
Gasto tributario	675.230,47	2,26%	436.490,86	3,72%

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

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

(exenciones, deducciones, incentivos, etc):

	Año 2019 (usd.)	Año 2020 (corte al 31oct en usd.)
TOTAL DEL GASTO TRIBUTARIO (por impuesto sobre la propiedad urbana y rural, impuesto de alcabalas, impuesto sobre los vehículos e impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos)	88.522.272,38	70.270.738,13

Respecto al año 2021, la estimación de Ingresos tributarios (según se informó mediante memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0362-M) que en referencia a los impuestos por propiedad urbana y rural es de usd. 66.997.818,34 con una reducción respecto al presupuesto del año anterior de un 14,11%. En relación al impuesto a las alcabalas el valor presupuestado para el año 2021 es de usd. 19.844.879,80 con una reducción del 13,72% considerando el presupuesto del año 2020. Por el impuesto sobre los vehículos el valor estimado para el siguiente año es de usd. 5.149.325,21 teniendo una reducción del 21,98% respecto al presupuesto del año 2020, y finalmente el presupuesto de recaudación para el año 2021 del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos es de usd. 23.470.187,05 con una reducción del 16,18% respecto al año 2020.

e.- 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 tributos.

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,

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

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

Es importante indicar que, al tratarse de impuestos de naturaleza distinta, se deberá establecer 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, por cada tributo, y que deben ser aprobadas en la misma ordenanza que otorga la reducción.

f.- Sobre los principios Constitucionales del régimen tributario

Como se mencionó líneas atrás, el presente proyecto debe ser considerado en atención a los principios detallados en el artículo 300 de la Constitución de la República, destacándose entre ellos y a la luz de lo planteado en el presente proyecto, los principios de progresividad, irretroactividad, transparencia y de suficiencia recaudatoria.

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 sean identificados con una mayor capacidad económica, sean quienes reciban una mayor carga tributaria, bajo un concepto de beneficio cruzado con 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, combinando tributos de gravan patrimonio (por ejemplo predial urbano y rural, vehículos), con aquellos que gravan actividad económica (por ejemplo utilidad) 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.

El principio de transparencia, hace relación a la forma en la que la norma tributaria no admite ambigüedad en su objeto y aplicación, lo que le permite al contribuyente tener la certeza de que tal régimen será aplicado de manera objetiva y sin distinciones por parte del sujeto activo; lo que, debe ser considerado en el presente proyecto pues, el extender beneficios tributarios por acciones ajenas al responsable del tributo, como ocurre en el

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

caso planteado por impuesto de alcabala y utilidad.

La irretroactividad, determina la imposibilidad de que el régimen tributario pueda ser aplicado atendiendo a circunstancias, actos o acciones acaecidas antes de la determinación de tales supuestos en un norma tributaria; lo que, en el presente caso, no acontece cuando el proyecto busca beneficiar a actividades de construcción, sin determinar ni aún su nivel de avance, que hayan dado inicio en cualquier tiempo antes de la promulgación de un potencial beneficio tributario.

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.

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis antes desarrollado, ponemos a su consideración, salvo mejor criterio, las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1. Se recomienda reestructurar el texto del proyecto de ordenanza, observando, especialmente, los principios Constitucionales de progresividad, transparencia y suficiencia recaudatoria, conforme ha sido señalado.
2. Respecto de los impuestos, se concluye que el texto de proyecto de ordenanza, se encuentra enfocado en requisitos generales y un único procedimiento para acceder al beneficio, los cuales una vez cumplidos, otorga directamente y sin más detalle el porcentaje máximo del 50% de reducción por 3 años (2021, 2022, 2023) en los 05 impuestos, siendo importante considerar la naturaleza de cada tributo y el cumplimiento o no de requisitos que podría presentarse, y/o requisitos adicionales que deberían establecerse para cada uno, debido a esto.
3. En ese sentido consideramos importante replantear el capítulo II del texto del proyecto, enfocándolo en los tributos, es decir, estableciendo secciones por cada impuesto, las cuales deberán contener por cada tributo, los requisitos para acceder al

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

beneficio considerando las particularidades de su naturaleza tributaria señaladas líneas anteriores, y el procedimiento específico para acceder al estímulo.

4. Respecto del requisito de suscripción de un convenio de inversión, como cualquier otro contrato implica el cumplimiento de obligaciones de las partes *a futuro*, y esto aplicado al presente caso implicaría que la inversión y cumplimiento de requisitos se comprometen a realizarla los sujetos pasivos en el futuro próximo, es decir primero reciben el beneficio y después invierten, cuando lo óptimo en nuestro criterio es que primero demuestren el cumplimiento de requisitos (como se aplica por ejemplo en exenciones) presentando hasta finales (máximo octubre, noviembre) de 2020, 2021 y 2022 respectivamente, una solicitud de otorgamiento de estímulos, presentando todos los documentos que demuestren de acuerdo a su actividad, que cumplieron con todos los requisitos de la ordenanza, posterior a lo cual se emitirá la Resolución favorable (de ser el caso) siendo este el documento que acredite su calidad de beneficiario para todos los efectos.
5. Incluir en el texto del proyecto de ordenanza, el informe y articulado que establezca y apruebe por cada uno de los 6 tributos, 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*

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora
DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3829-O

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0547-M

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

Anexos:

- GADDMQ-DMT-2020-0538-M.pdf
- GADDMQ-DMT-2020-0362-M.pdf
- informe_de_estimación_de_ingresos_tributario_año_2021_v1-signed-signed.pdf

Copia:

Sr. Abg. Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano

Sra. Lcda. Fanny Elizabeth Rodriguez Jaramillo
Servidora Municipal

Srta. 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)

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	