

# **INFORME CONJUNTO 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**

En relación con los oficios Nros. GADDMQ-SGCM-2020-4008-O, de 13 de noviembre de 2020 y GADDMQ-SGCM-2020-4040-O, de 18 de noviembre de 2020, a requerimiento de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación (la «Comisión»), se presenta el siguiente Informe (el «Informe»):

## **1 Competencia**

1. Emitimos el Informe fundamentados en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019, y resoluciones internas que se refieren a las atribuciones y responsabilidades específicas de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Administración General, la Dirección Metropolitana Financiera y la Dirección Metropolitana Tributaria.

## **2 Ámbito y objeto**

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] remitan un informe sobre la aplicación del artículo 169 del COOTAD respecto 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”».

3. Este Informe efectúa, en función del Requerimiento, una descripción del régimen aplicable al 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» (el «Proyecto»), en especial, una interpretación del art. 169 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización («COOTAD»). Por ende, este Informe, no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que fueron o serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión y posteriormente al Concejo Metropolitano.

5. El Proyecto, por su objeto, *grosso modo*, busca establecer una reducción de las tarifas de los impuestos sobre la propiedad urbana, rural, alcabalas, vehículos y, a las utilidades en las transferencias de predios urbanos y plusvalía de los mismos; y, la tarifa de la tasa de turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas.

6. El estímulo tributario de reducción de la tarifa de varios tributos, de acuerdo con los considerandos del Proyecto, se fundamenta en los arts. 492 y 498 del COOTAD. A tal efecto, prevé definiciones, parámetros y condicionamientos, en relación con lo que deberá entenderse como nueva inversión en cada una de las actividades beneficiadas.

### **3 Marco para el Informe**

7. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

8. La Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y el Código Orgánico Tributario («COT»), en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado («GAD»), regulan, en lo relevante, la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales.

9. La facultad (normativa tributaria) de los GADs comporta la creación, modificación exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de regulación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente.

10. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, establece, por sus posteriores reformas, un libro específico relacionado con la mitigación del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad del COVID-19 y sus efectos de excepción en la ciudad en diferentes asuntos.

11. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-01198-OF, de 21 de octubre de 2020, el señor Alcalde Metropolitano, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto.

12. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3679-O, de 22 de octubre de 2020, la Secretaría General del Concejo efectuó la revisión de los requisitos formales del Proyecto, y lo remitió a la Comisión para su tratamiento conforme al régimen jurídico aplicable.

### **4 Consideraciones generales**

13. *Primero*. Las condiciones formales para la validez de una norma son, en lo fundamental, de tres clases (i) competencia formal, es decir, que la norma haya sido creada por el órgano competente; (ii) procedimiento, que se refiere, al cumplimiento del procedimiento establecido para la creación de normas, según el tipo de norma que se trate (v.gr. legal, reglamentaria); y, (iii) competencia material, que se relaciona, en concreto, con el ámbito material de regulación de la norma -aquello que regula-. En el caso de los GAD y, en particular, del GAD DMQ, en general, las ordenanzas

metropolitanas deben seguir el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable<sup>1</sup> y referirse a asuntos de su competencia.

14. Por ende, de conformidad con el principio de legalidad, establecido en el art. 226 de la Constitución, el Concejo Metropolitano tiene potestad normativa para expedir ordenanzas metropolitanas en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), según lo previsto en los arts. 264 y 266 *ibídem*, 8, número 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD. Las ordenanzas que puede expedir el Concejo Metropolitano se deben referir a las competencias del GAD DMQ, previstas en la Constitución, la ley y otros actos normativos.

15. *Segundo*. En relación con el procedimiento parlamentario para el procesamiento y aprobación de proyectos de ordenanza, debe considerarse que el COOTAD, en el art. 322, prevé el procedimiento formal (general) que debe seguirse. En lo que nos atañe, un proyecto de ordenanza debe referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y, su aprobación requerirá de una mayoría específica para su aprobación; esto es, la mayoría de miembros del órgano legislativo del GAD correspondiente.<sup>2</sup>

16. Por su parte, la Resolución Nro. C-074, prevé, entre otras, normas procedimentales para la aprobación de proyectos de ordenanzas metropolitanas en el GAD DMQ. Las normas referidas, incluyen el tratamiento que deben observar los proyectos de ordenanzas, desde el momento de su iniciativa, su procesamiento, conocimiento y emisión de dictámenes en la Comisión antes de su conocimiento por parte del Concejo Metropolitano.

17. En especial, el art. 13 *ibídem* regula el tratamiento de los proyectos de ordenanza. Así, la letra c, del artículo indicado, prevé que, una vez acordado un texto definitivo del proyecto de ordenanza respectivo, se solicite la emisión de los informes técnicos y el informe jurídico que sean menester. Así, de acuerdo con el procedimiento previsto, la comisión que procesa un proyecto de ordenanza determina los informes que se requieren para pasar al Concejo Metropolitano, no lo hace un órgano o ente administrativo.

18. No obstante, lo anterior, el Concejo Metropolitano, en su calidad de órgano legislativo, y, por tanto, emisor de ordenanzas, puede requerir la emisión de informes adicionales que estime adecuados para la formación de una ordenanza.

19. *Tercero*. La Constitución y el COOTAD, en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado («GAD»), en lo relevante, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales. La facultad (normativa tributaria, art. 238 y 240 de la Constitución) comporta la creación, modificación exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional).

20. En concordancia, el COOTAD, reconoce a los órganos legislativos de los GAD, con excepción de las juntas parroquiales (como se indicó), la facultad para crear,

---

<sup>1</sup> En lo esencial, el COOTAD, el Código Municipal y, la resolución C-074

<sup>2</sup> COOTAD, art. 320.- Quórum.- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos y municipales o las juntas parroquiales rurales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.

modificar, y extinguir tasas y contribuciones especiales. Así, el art. 34, letra d), lo hace para los consejos regionales; el art. 47, letra f) para los consejos provinciales; el art. 57, letra c) para los concejos municipales; y, el art. 87, letra c) para los concejos metropolitanos.

21. La facultad normativa comprende la creación, modificación o supresión de tasas por los servicios que son de su responsabilidad, y de contribuciones especiales de mejoras (generales o específicas), por las obras que se realicen dentro del ámbito de sus competencias y en la respectiva circunscripción territorial.

22. En específico, el COOTAD, determina los impuestos municipales o metropolitanos que son de exclusiva financiación de esos niveles de gobierno. El art. 491 del COOTAD los enlista así:

- (a) El impuesto sobre la propiedad urbana;
- (b) El impuesto sobre la propiedad rural;
- (c) El impuesto de alcabalas;
- (d) El impuesto sobre los vehículos;
- (e) El impuesto de matrículas y patentes;
- (f) El impuesto a los espectáculos públicos;
- (g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;
- (h) El impuesto al juego; y,
- (i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

23. En relación con los impuestos, en razón de los principios de legalidad y reserva normativa (arts. 226, 300 y 301 de la Constitución, 4 y 5 del COT), los órganos legislativos de los GAD pueden establecer ciertas regulaciones (limitadas) que, de alguna manera, los reglamenten a través de actos de interés general (ordenanzas municipales o metropolitanas). Las ordenanzas, como tipo normativo específico, funcionan, para el asunto, como cuerpos jurídicos derivados, esto es, como formulaciones desarrolladoras de las configuraciones legales (instrumento jurídico que los crea, modifica o suprime).

24. El art. 492 del COOTAD, determina que las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos (general). Adicionalmente prevé que, la creación de tributos (tasas y contribuciones especiales) así como su aplicación se sujeta a las normas específicas del régimen jurídico aplicable, en especial, la Constitución, el COT y COOTAD.

25. Con ese contexto, el ámbito de actuación que tienen los GAD respecto a los impuestos en los cuales son sujetos activos es limitado, pudiendo, únicamente, desarrollar su contenido de conformidad con las habilitaciones que se hayan efectuado a través de leyes. En cambio, para el resto de especies tributarias, tasas y contribuciones especiales (de su creación), el ámbito de actuación es amplio, pudiendo modificar sus condiciones de acuerdo con el régimen jurídico aplicable (bajos las reglas temporales previstas en el art. 11 del COT).

26. *Cuarto.* El COOTAD en el art. 169 determina: «[l]a 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».

27. El COOTAD no prevé una definición de lo que se ha de entender por incentivo o beneficio de naturaleza tributaria; en su normativa, se encuentra el art. 498 se refiere a estímulos tributarios a la reducción de tarifas de tributos para actividades determinadas, a saber: 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

28. *Quinto*. La fundamentación del Proyecto utiliza en sus considerandos referencias expresas respecto a los arts. 169 y 498 del COOTAD. En ese sentido la Comisión habría de considerar la oportunidad, mérito y conveniencia de su pertinencia.

29. La emisión del o los informe(s) que prevé el art. 169 del COOTAD, provendrá de los entes u órganos que, en razón de su competencia material corresponda, en especial, de la Administración General y la Empresa Pública Metropolitana de Gestión del Destino Turístico, está última, únicamente en lo relacionado a la Tasa.

## **5 Análisis y Criterio Técnico – Previsión del Impacto, metodología de cálculo y medida de compensación de aumento de ingresos por nuevas inversiones en aplicación de lo dispuesto en el artículo 169 del COOTAD**

### **5.1. Previsión del Impacto**

30. En este apartado y siguiente constan las previsiones en relación con el objeto del Proyecto, es así que, se ha calculado a través de escenarios y proyecciones las posibles disminuciones al ingreso previsto por pago de tributos (impuestos) para nuevas inversiones en el «GAD».

31. En el Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-1084-O del 22 de noviembre de 2020, que se anexa al presente informe, en la sección correspondiente a “Análisis”, la Dirección Financiera estable que: «en consideración a la proyección estimada por la Dirección Metropolitana Tributaria, mediante el cual concluye que el escenario que generaría un mayor monto de renuncia de ingresos tributarios es el estimado del 50% de las inversiones que cumplen los preceptos de la ordenanza, generando un valor de USD. 5.028.337,77 por periodo fiscal. Ante lo expuesto anteriormente esta Dirección, se basa en el valor estimado por la DMT, al total de los impuestos descritos en el Proyecto de Ordenanza Metropolitana, toda vez que no se cuenta con información detallada por impuesto, sino una estimación global de efecto que causaría esta reducción a los impuestos mencionados a continuación:

REDUCCIÓN DEL 50% EN 5 IMPUESTOS TRIBUTARIOS SEGÚN PROYECTO ORDENANZA METROPOLITANA					
Grupo de Ingreso	PARTIDA	ÍTEM PRESUPUESTARIO	PROFORMA PRESUPUESTARIA 2021	PROYECCIÓN DMT	% REDUCCIÓN
11 IMPUESTOS	110201	110201 A LOS PREDIOS URBANOS	53.079.994,14	5.028.337,77	6,24%
11 IMPUESTOS	110202	110202 A LOS PREDIOS RURALES	2.500.000,00		
11 IMPUESTOS	110206	110206 DE ALCABALAS	10.000.000,00		
11 IMPUESTOS	110205	110205 DE VEHÍCULOS MOTORIZADOS DE TRANSPOR	3.000.000,00		
11 IMPUESTOS	110102	110102 A LA UTILIDAD POR VENTA PREDIO URBAN	12.000.000,00		
			<b>80.579.994,14</b>		

Tabla 1 Reducción del 50% en 5 impuestos tributarios

Fuente: DMT y Presupuesto-DMF»

## 5.2. Metodología de cálculo y premisas adoptadas

32. De acuerdo con el Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0600-M del 23 de noviembre del presente año, que se adjunta a este informe, la Dirección Metropolitana Tributaria efectuó un análisis considerando al ejercicio fiscal 2018, año de declaración 2019, al ser el último año con el que se cuenta con información bajo condiciones habituales, determinando, un total de contribuyentes (tanto personas jurídicas como personas naturales) en función de 966 CIU a 6 dígitos agrupados en 28 industrias, como se señala a continuación:

No.	ACTIVIDAD	Número de contribuyentes PERSONAS NATURALES	Número de contribuyentes PERSONAS JURÍDICAS	TOTAL DE CONTRIBUYENTES
1	Cultivo de flores	5	54	59
2	Otros cultivos	43	17	60
3	Procesamiento y conservación de carne	20	21	41
4	Procesamiento y conservación de camarón	0	0	0
5	Procesamiento y conservación de pescado y otros productos acuáticos	0	4	4
6	Elaboración de aceites y grasas origen vegetal y animal	0	7	7
7	Elaboración de productos lácteos	27	25	52
8	Elaboración de productos de la molinería, panadería y fideos	573	67	640
9	Elaboración de azúcar	16	1	17
10	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	65	29	94
11	Elaboración de otros productos alimenticios	195	120	315
12	Elaboración de bebidas y productos de tabaco	83	47	130
13	Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	1.735	203	1.938
14	Producción de madera y de productos de madera	485	48	533
15	Fabricación de papel y productos de papel	21	38	59
16	Fabricación de sustancias y productos químicos	113	205	318
17	Fabricación de productos del caucho y plástico	43	66	109
18	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	111	68	179
19	Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal	360	109	469
20	Fabricación de maquinaria y equipo	149	86	235
21	Fabricación de equipo de transporte	33	51	84
22	Fabricación de muebles	217	41	258
23	Industrias manufactureras ncp	714	176	890
24	Construcción	954	887	1.841
25	Comercio al por mayor y al por menor; y reparación de vehículos automotores y motocicletas	46.188	4.403	50.591
26	Alojamiento y servicios de comida	8.607	503	9.110
27	Transporte y almacenamiento	12.071	1.548	13.619
28	Actividades inmobiliarias	11.618	847	12.465
	<b>TOTAL</b>	<b>84.446</b>	<b>9.671</b>	<b>94.117</b>

Tabla 2 Número de contribuyentes por actividad productiva según tipo de personería jurídica

Fuente: DMT

33. Las estimaciones del efecto tributario fueron elaboradas bajo el supuesto que las inversiones deberán ser realizadas para la adquisición de bienes inmuebles y vehículos, ya que esto configura los hechos generadores de cada uno de los cinco impuestos contemplados en la propuesta. En este sentido, con el supuesto de que la inversión denominada “Trabajos de construcción y construcción estimado Quito” sea para la adquisición de bienes inmuebles (hecho generador, para la aplicación del impuesto sobre la propiedad) y que la inversión denominada “Equipo de transporte estimado Quito” sea para la adquisición de vehículos (hecho generador, la propiedad de vehículos), queda distribuir la inversión por el número de contribuyentes, y con esto determinar la estimación de los impuestos antes indicados.

34. Además, con el propósito de realizar una mejor estimación, la Dirección Metropolitana Tributaria ponderó el total de contribuyentes que concentran una mayor cantidad de activos, manteniendo como premisa que esta concentración está relacionada con la concentración potencial de la inversión. Para ello guiándose de la información declarada por los contribuyentes en el marco del impuesto de 1,5 por mil sobre activos totales del último ejercicio económico en condiciones habituales (año 2018, año declarado 2019), se realizaron dos escenarios con diferentes porcentajes de concentración, es decir del 70% y 80%, para lo cual se determinó el número de contribuyentes que, por cada industria, tendrían la capacidad de llevar a cabo la inversión prevista. Por ejemplo, en la industria denominada “Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería” de un total de 94 contribuyentes, 2 (2,13%) de ellos concentran el 70% de los activos de esta industria, por tanto, estos 2 contribuyentes tendrían la capacidad de concentrar el 70% de la inversión prevista.

No.	INDUSTRIA	Número de contribuyentes PERSONAS JURÍDICAS según la concentración de activos						Número de contribuyentes PERSONAS NATURALES Y PERSONAS JURÍDICAS según la concentración de activos					
		70%	30%	TOTAL	80%	20%	TOTAL	70%	30%	TOTAL	80%	20%	TOTAL
1	Cultivo de flores	8	46	54	12	42	54	8	51	59	12	47	59
2	Otros cultivos	2	15	17	4	13	17	2	58	60	4	56	60
3	Procesamiento y conservación de carne	3	18	21	4	17	21	3	38	41	4	37	41
4	Procesamiento y conservación de camarón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Procesamiento y conservación de pescado y otros productos acuáticos	1	3	4	1	3	4	1	3	4	1	3	4
6	Elaboración de aceites y grasas origen vegetal y animal	2	5	7	5	2	7	2	5	7	5	2	7
7	Elaboración de productos lácteos	4	21	25	5	20	25	4	48	52	5	47	52
8	Elaboración de productos de la molinería, panadería y fideos	4	63	67	6	61	67	4	636	640	6	634	640
9	Elaboración de azúcar	1	0	1	1	0	1	1	16	17	1	16	17
10	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	2	27	29	3	26	29	2	92	94	3	91	94
11	Elaboración de otros productos alimenticios	5	115	120	7	113	120	5	310	315	7	308	315
12	Elaboración de bebidas y productos de tabaco	2	45	47	3	44	47	2	128	130	3	127	130
13	Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	21	182	203	29	174	203	21	1.917	1.938	29	1.909	1.938
14	Producción de madera y de productos de madera	2	46	48	2	46	48	2	531	533	2	531	533
15	Fabricación de papel y productos de papel	4	34	38	5	33	38	4	55	59	5	54	59
16	Fabricación de sustancias y productos químicos	19	186	205	31	174	205	19	299	318	31	287	318
17	Fabricación de productos del caucho y plástico	6	60	66	10	56	66	6	103	109	10	99	109
18	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	3	65	68	3	65	68	3	176	179	3	176	179
19	Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal	6	103	109	8	101	109	6	463	469	8	461	469
20	Fabricación de maquinaria y equipo	6	80	86	8	78	86	6	229	235	8	227	235
21	Fabricación de equipo de transporte	3	48	51	5	46	51	3	81	84	5	79	84
22	Fabricación de muebles	3	38	41	4	37	41	3	255	258	4	254	258
23	Industrias manufactureras ncp	20	156	176	32	144	176	20	870	890	32	858	890
24	Construcción	27	860	887	57	830	887	27	1.814	1.841	57	1.784	1.841
25	Comercio al por mayor y al por menor; y reparación de vehículos automotores y motocicletas	144	4.259	4.403	257	4.146	4.403	144	50.447	50.591	257	50.334	50.591
26	Alojamiento y servicios de comida	23	480	503	39	464	503	23	9.087	9.110	39	9.071	9.110
27	Transporte y almacenamiento	19	1.529	1.548	42	1.506	1.548	19	13.600	13.619	42	13.577	13.619
28	Actividades inmobiliarias	52	795	847	101	746	847	52	12.413	12.465	101	12.364	12.465
		392	9.279	9.671	684	8.987	9.671	392	93.725	94.117	684	93.433	94.117

Tabla 3 Estructura de contribuyentes por actividad productiva

Fuente: DMT

35. Respecto al impuesto a la alcabala, el art. 527 del COOTAD indica el objeto del impuesto, y el art. 535 del mismo código señala la tarifa del 1% sobre la adquisición

de bienes, es decir, para este análisis es sobre la totalidad de la inversión respectiva estimada para cada escenario.

36. En lo referente al impuesto a la utilidad, se estimó que la utilidad de la industria que sería sujeto pasivo sobre este impuesto, es del 20%, y con esto se estimó el valor del impuesto considerando la tarifa del 10% según lo indica el art. 556 del COOTAD.

37. Con todos los supuestos planteados la Dirección Metropolitana Tributaria, realizó el cálculo del valor total de cada uno de los 5 impuesto, y aplicó la reducción del 50% según lo indica la propuesta de ordenanza, dando como resultados los siguientes valores para cada escenario:

Escenarios de inversión			Reducción del 50% en los cinco impuestos por escenario en usd.			
			Personas naturales y jurídicas		Personas jurídicas	
		Valor inversión en usd.	Concentración de inversión 70%	Concentración de inversión 80%	Concentración de inversión 70%	Concentración de inversión 80%
<b>Escenario 1</b> (el 50% de las inversiones cumplen los preceptos de la Ordenanza)	Equipo de transporte estimado Quito (en usd.)	86.105.179,76	4.956.054,60	4.897.856,22	<u>5.028.337,77</u>	4.916.701,97
	Trabajos de construcción y construcción estimado Quito (en usd.)	700.708.073,17				
<b>Escenario 2</b> (el 30% de las inversiones cumplen los preceptos de la Ordenanza)	Equipo de transporte estimado Quito (en usd.)	51.663.107,86	2.851.309,60	2.838.199,16	<u>2.897.500,79</u>	2.855.958,12
	Trabajos de construcción y construcción estimado Quito (en usd.)	420.424.843,90				
<b>Escenario 3</b> (el 10% de las inversiones cumplen los preceptos de la Ordenanza)	Equipo de transporte estimado Quito (en usd.)	17.221.035,95	897.502,88	892.771,76	<u>906.754,27</u>	893.197,87
	Trabajos de construcción y construcción estimado Quito (en usd.)	140.141.614,63				

Tabla 4 Escenarios de reducción del 50% de los cinco impuestos

Fuente: DMT

38. Sobre la base de lo expuesto, Dirección Metropolitana Tributaria señala que «respecto a la aplicación de los escenarios, el escenario que generaría un mayor monto de renuncia de ingresos tributarios es el que se estimó un 50% de las inversiones que cumplen los preceptos de la ordenanza es por **usd. 5.028.337,77 por periodo fiscal**».

39. Como base para la estimación del impacto presupuestario, la metodología de cálculo utilizada para la estimación de las inversiones a realizarse, contempla las siguientes consideraciones técnicas:

- Se utiliza la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) del año 2018, publicada por el Banco Central del Ecuador, como fuente de estimación de los posibles valores de inversión en los próximos años;
- La información de la FBKF a nivel nacional clasifica las actividades económicas de acuerdo con el CICN (Clasificación Industrial de Cuentas Nacionales) y los productos conforme al CPCN (Clasificación de productos de cuentas nacionales). Estas clasificaciones son propias de las cuentas nacionales del Ecuador. Adicionalmente este análisis se circunscribe a la FBKF de las sociedades no financieras, que representan el sector empresarial privado de la economía. Esta variable no es calculada a nivel cantonal o provincial;
- El Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) es el manual a través del cual todos los países elaboran los principales agregados macroeconómicos. Este manual señala que la FBKF se mide por el valor total de las adquisiciones, menos las disposiciones, de activos fijos efectuadas por un productor durante el período contable, más ciertos



gastos específicos en servicios que incrementan el valor de los activos no producidos;

- (d) Se utiliza como factor de ponderación la participación de las ventas de Quito comparado con el total nacional a nivel CIU 6 dígitos obtenidas de la base de declaraciones del formulario 104 presentadas al Servicio de Rentas Internas (SRI). Se realizó una equivalencia entre CIU y CICN para ponderar la FBKF a nivel sectorial con la finalidad de generar una variable Proxy como valores de inversión en el cantón Quito. Esta aproximación se la realiza para estimar posibles montos totales de inversión que podría recibir la ciudad en un año normal (similar al 2018) y las cuales podrían acceder a beneficio en caso de aprobarse el proyecto de ordenanza para nuevas inversiones;
- (e) Se ponderó 966 sectores a nivel 6 dígitos del CIU para agregarlos a 28 industrias de cuentas nacionales; y,
- (f) En los escenarios propuestos se eliminan los valores negativos que reflejan mayores disposiciones de activos fijos.

### **5.3. Medida de compensación**

40. La medida de compensación para el proyecto de ordenanza en discusión se sustenta en la reforma del impuesto a los vehículos contemplado en el Proyecto de Ordenanza Reformativa al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos, que en la actualidad se encuentra discutiendo en el seno de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación. El monto que se prevé recaudar asciende a USD 11,6 millones, según las previsiones realizadas por la Dirección Tributaria Metropolitana.

41. La indicación de la compensación podría incluirse dentro del texto del Proyecto en relación con el contenido del art. 169 del COOTAD que así lo requiere. A tal efecto se podría utilizar una disposición general.

## **6 Previsión Del Impacto Presupuestario, Metodología De Cálculo Y Medida De Compensación Por Reducción De La Tasa De Turismo Para El Año 2021 En Aplicación De Lo Dispuesto En El Art. 169 Del COOTAD**

42. El Código Municipal, en el Capítulo I, del Título V, del Libro III.6, regula la licencia metropolitana única para el ejercicio de las actividades económicas, definiéndola, en el art. III.6.23, como el acto administrativo único con el que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito autoriza el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento ubicado en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

43. La expedición de la licencia metropolitana única para el ejercicio de las actividades económicas conlleva, de acuerdo con el régimen aplicable, el cobro de un valor anual (tasa) y el registro de la actividad respectiva dentro del Registro de Turismo del DMQ (art. III.4.64 Código Municipal). En particular, el Código Municipal, en los arts. III.5.269 y III.5.270, regula la tasa de turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el ejercicio de actividades económicas (LUAE), determinando que los sujetos pasivos de la tasa son los titulares de establecimientos turísticos de cualquier naturaleza y, su pago es de anual.

44. En lo referente a la propuesta de reducción de la tasa de turismo para el año 2021, la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico («Quito-Turismo»), elaboró un informe sobre la ampliación de la base de recaudación de la tasa de turismo, el mismo que se acompaña para conocimiento y análisis de la Comisión.

45. La reducción propuesta constituye un beneficio tributario, por lo que como se ha mencionado en líneas anteriores, en estricto cumplimiento de lo prescrito en el artículo 169 del COOTAD se ha determinado, la previsión de su impacto presupuestario y financiero; la metodología de cálculo, las premisas adoptadas: y, la medida de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.

46. Es importante señalar, que la aplicación de una reducción del 50% de la tasa de turismo, equivaldría según el informe de Quito Turismo, a una afectación directa en su presupuesto de aproximadamente \$350.000,00 (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES) y que, el medio de compensación conforme el artículo señalado en el párrafo precedente, se realizaría a través del incremento progresivo del Catastro de Establecimientos Turísticos del Distrito Metropolitano de Quito, es decir a través de la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes.

47. Debe indicarse que el catastro turístico, es la base de datos de establecimientos turísticos regulados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través Quito Turismo. La recaudación de la tasa de turismo la realiza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Dirección Tributaria, ya que forma parte de las prestaciones económicas exigidas dentro del procedimiento general de licenciamiento de las actividades económicas- LUAE.

48. El catastro turístico para el año 2019 contaba con 4898 establecimientos, siendo la actividad de alimentos y bebidas, con 3083 locales, el sector predominante con el 62,94% de establecimientos catastrados, seguido por alojamiento con 735 establecimientos y un 15,01% del total; según se muestra en los cuadros que se incorporan en el informe preparado por Quito Turismo.

49. Se estima que, en los años 2021, 2022 y los dos primeros meses de 2023 se podrá incrementar progresivamente el catastro turístico hasta llegar a 1305 establecimientos turísticos en ese periodo.

50. Para estimar el número de establecimientos mencionado, la Empresa realizó el cálculo de la tasa de turismo promedio, frente a la posible afectación financiera en el presupuesto de la EPMGDT-Quito Turismo. Con el incremento anual de 545 establecimientos turísticos al catastro, se prevé un valor promedio de recaudación de \$39.818,96 para el año 2021, este valor se calculó, tomando en consideración el cobro del 50% de la tasa propuesta y lo determinado en el artículo 61 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo, el cual estipula el cálculo del pago por actividades iniciadas con posterioridad a los treinta primeros días del año, e indica que si un establecimiento turístico inicia sus operaciones después los primeros 30 días del año, el pago por concepto de Licencia Única Anual de Funcionamiento (LUAE), se calculará por el valor equivalente a los meses que restaren del año calendario.

51. Con el modelo de ejecución planteado, aplicado a zonas estratégicas de la ciudad, se incrementaría el catastro turístico en el Distrito Metropolitano de Quito en un 24% aproximadamente hasta el año 2022.

52. Por lo tanto, la afectación de aproximadamente \$350.000 en el presupuesto 2021 de la EPMGDT – Quito Turismo, producto de la propuesta de reducción del 50% de la tasa de turismo, para los establecimientos turísticos para el año 2021, se compensaría a través del incremento progresivo del catastro de establecimientos turísticos del Distrito Metropolitano de Quito, sustentada en la proyección mensual y anual de incremento del catastro turístico; según el informe de la Empresa Pública anexo al presente informe.

## **7 Conclusiones y Recomendaciones**

53. Con base en los fundamentos expuestos, respecto al Requerimiento, se informa:

- (a) De conformidad con el art. 13, letra c, de la Resolución Nro. C-074, en esencia, corresponde a la comisión que se encuentra procesando un proyecto de ordenanza, determinar los informes que se requieren para su paso al Concejo Metropolitano;
- (b) Sin perjuicio de la determinación de los informes de menester por la comisión respectiva, el Consejo Metropolitano podría estimar necesaria la emisión de otros adicionales;
- (c) La oportunidad, mérito y conveniencia de la pertinencia de solicitar los informes técnicos en relación con el art. 169 del COOTAD corresponde en primer momento a la Comisión y posteriormente al Concejo Metropolitano;
- (d) Con base a los fundamentos técnicos expuestos, el presente informe y sus anexos cumplen con el requerimiento formulado por la Comisión de Presupuesto, en cuanto a la aplicabilidad de los presupuestos contemplados en el art. 169 del COOTAD, referentes a la concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria;
- (e) Se recomienda que el valor estimado como sacrificio fiscal correspondiente al Capítulo II, Título II del Proyecto de Ordenanza Metropolitana que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo es sujeto activo, sea definido como un techo máximo de beneficio a otorgar al sector productivo, y sea evaluado constantemente;
- (f) Se sugiere que el “Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos”, y el “Proyecto de Ordenanza Metropolitana que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo es sujeto activo”, sean tratados paralelamente, toda vez que el “Proyecto de Ordenanza Metropolitana que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo es sujeto activo” depende de los ingresos que se recaudarán por el “Proyecto de Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos”.

54. Este Informe no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que son materia de informes técnicos particulares. Cada dependencia, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo, aportó los aspectos que incumben a su profesión, arte u oficio, coincidiendo en los asuntos de fondo que se informar al Concejo de acuerdo a la naturaleza jurídica de un informe.

Elaborado por:

 <b>Señorita Magíster Cristina Borja Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad</b>
<b>Señor Magíster Freddy Erazo Administración General</b>
<b>Señor Doctor Guillermo Montenegro Dirección Metropolitana Tributaria</b>
<b>Señora Ingeniera Vanessa Eras Dirección Metropolitana Financiera</b>
<b>Señor Abogado Fernando Rojas Procuraduría Metropolitana</b>