

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

Asunto: Informe Técnico Tributario - Resolución No. 015-CVH-2022 - Proyecto de Ordenanza Vivienda de Interés Social

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Con un cordial saludo, en atención a la Resolución No. 015-CVH-2022 emitida por la Comisión de Vivienda y Hábitat el 25 de mayo del 2022 y remitida a esta Dirección Metropolitana Tributaria con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-2914-O de 26 de mayo de 2022, mediante la cual se solicitó: “[...] remitan sus observaciones por escrito al proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO IV.5 “DE LA VIVIENDA Y HÁBITAT” DEL LIBRO IV “DEL EJE TERRITORIAL” DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, en el término de 5 días.”, me permito remitir lo solicitado en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

a. La Constitución de la República del Ecuador, dispone en su artículo 301:

“Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.” (énfasis añadido)

b. Por su parte, los artículos 510 y 534 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), establecen:

“Art. 510.- Exenciones temporales.- Gozarán de una exención por los cinco años posteriores al de su terminación o al de la adjudicación, en su caso:

[...] c) Los edificios que se construyan para viviendas populares y para hoteles.

[...] Cuando la construcción comprenda varios pisos, la exención se aplicará a cada uno de ellos, por separado, siempre que puedan habitarse individualmente, de conformidad con el respectivo año de terminación.

No deberán impuestos los edificios que deban repararse para que puedan ser habitados, durante el tiempo que dure la reparación, siempre que sea mayor de un año y comprenda más del cincuenta por ciento del inmueble. Los edificios que deban reconstruirse en su totalidad, estarán sujetos a lo que se establece para nuevas construcciones.”

“Art. 534.- Exenciones.- Quedan exentos del pago de este impuesto:

[...] b) En la venta o transferencia de dominio de inmuebles destinados a cumplir programas de vivienda de interés social, previamente calificados por el organismo correspondiente, la exoneración será total;”

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

c. Así también, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) establece en sus artículos 498 y 169:

“Art. 498.- 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 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.” (Énfasis añadido)

“Art. 169.- Concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria.- 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.” (Énfasis añadido)

d. Mediante Oficios Nos. STHV-2022-0695-O de 13 de mayo de 2022 y STHV-2022-0748-O de 18 de mayo de 2022, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del GAD DMQ, remitió a la Dirección Metropolitana Tributaria la última versión del Proyecto de “Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del libro IV.5 “De la Vivienda y Hábitat”, del libro IV “del Eje Territorial”, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”

e. El referido proyecto de Ordenanza, en su artículo 2 establece:

“Artículo [...] 1. Mecanismos tributarios de incentivo local.- En aplicación al Código Orgánico de

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se establecen como incentivos locales las exenciones de los impuestos predial urbano y de alcabalas, así como la rebaja de los mismos.

Artículo [...] 2. Exención total del impuesto predial.-Las viviendas consideradas de interés social por esta normativa gozarán de la exención del pago del impuesto predial por cinco años posteriores a su construcción o adjudicación, de acuerdo a lo que establece el artículo 510 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Artículo [...] 3. Rebaja del impuesto predial urbano.-En aplicación a lo establecido en el artículo 498 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se rebajará el 50% del valor del impuesto predial urbano y por un plazo improrrogable de diez años a partir de su construcción o adjudicación, a las viviendas que se construyan con el Bono del MIDUVI.

Asimismo, se rebajará el 50% el valor del impuesto predial urbano y por un plazo improrrogable de diez años a partir de su construcción o adjudicación, a las viviendas de interés social que se construyan sin el Bono del MIDUVI en urbanizaciones aprobadas como de Interés Social Progresivo y a las viviendas de los programas municipales de vivienda social.

Artículo [...] 4. Límites de aplicación de la exención y rebaja del impuesto predial.-Los beneficios del presente artículo solamente serán aplicables mientras el valor de la vivienda no supere quince mil dólares según el avalúo municipal y la superficie se mantenga dentro del límite establecido en el presente Título.

Cuando concluya el plazo de los diez años de la exención, el beneficiario podrá optar por la rebaja del impuesto predial urbano, hasta completar el plazo impostergradable, no acumulable de diez años.

Artículo [...] 5. Exención y rebaja del impuesto de alcabalas.-En la transferencia de dominio de inmuebles de interés social y registrados en el Sistema del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI como proyectos elegibles para la postulación del Bono para la Adquisición de Vivienda Nueva, según el artículo relacionado con el "Concepto de incentivos locales" del presente Título, se aplicará lo dispuesto por el artículo 534, literal b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Para tal efecto, la Dirección Metropolitana Tributaria aplicará la exención al tiempo de verificar la transferencia de dominio inmobiliario."

II. ANÁLISIS

a. Propuesta técnica tributaria que presenta el Art. 2 del Proyecto de Ordenanza

El Art. 2 del proyecto de Ordenanza, presenta como *mecanismos de promoción y ejecución de incentivos locales para vivienda de interés social*, los siguientes:

1. Exención total (100%) del pago del impuesto predial urbano a la que se refiere el Art. 510.c del COOTAD, para las viviendas consideradas de **interés social** por cinco años posteriores a su **construcción** o adjudicación (Art. 2), siempre que el valor de la vivienda no supere quince mil dólares según el avalúo municipal y la superficie se mantenga dentro del límite establecido.

2. Exención total (100%) del pago del impuesto de alcabalas a la que se refiere el Art. 534.b del COOTAD en la transferencia de dominio de inmuebles de interés social, y registrados en el Sistema del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI como proyectos elegibles para la postulación del Bono para la Adquisición de Vivienda Nueva (Art. 5).

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

3. Reducción del 50% del valor del impuesto predial urbano por un plazo improrrogable de diez años a partir de su construcción o adjudicación, a las viviendas que se construyan con el Bono del MIDUVI, siempre que el valor de la vivienda no supere quince mil dólares según el avalúo municipal y la superficie se mantenga dentro del límite establecido.

Se indica que, cuando concluya el plazo de los **diez años de la exención**, el beneficiario podrá optar por la rebaja del impuesto predial urbano, hasta completar el plazo impostergable, **no acumulable de diez años**.

4. Reducción del 50% del valor del impuesto predial urbano por un plazo improrrogable de diez años a partir de su construcción o adjudicación, a las viviendas de interés social que se construyan sin el Bono del MIDUVI en urbanizaciones aprobadas como de Interés Social Progresivo y a las viviendas de los programas municipales de vivienda social, siempre que el valor de la vivienda no supere quince mil dólares según el avalúo municipal y la superficie se mantenga dentro del límite establecido.

b. Sobre las exenciones en materia tributaria

En observancia del principio de reserva de ley recogido en el Art. 301 de la Constitución de la Republica y el artículo 4 del Código Orgánico Tributario, las exenciones tributarias o dispensas legales del pago de impuestos, solo pueden establecerse mediante ley; y en ese sentido, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece exenciones puntuales a los *edificios que se construyan para viviendas populares y para hoteles* en materia de impuesto predial urbano de acuerdo al artículo 510, y *la venta o transferencia de dominio de inmuebles destinados a cumplir programas de vivienda de interés social, previamente calificados por el organismo correspondiente*, en materia de impuesto de alcabalas de acuerdo al artículo 534 ibídem, sin que los GADS se encuentren facultados para ampliar su alcance a manera de interpretar la norma legal.

Bajo esta premisa, de la lectura del texto que replica las exenciones, encontramos que la redacción dista en ciertas palabras de la normativa legal, lo cual puede ocasionar contingentes futuros en observancia del referido principio de reserva de Ley. Así tenemos:

1. El artículo 510 del COOTAD, se refiere al Impuesto Predial **Urbano**, mientras que el texto del Art.2 del proyecto le da la generalidad de **Impuesto Predial**, siendo importante aclarar aquello.

2. El artículo 510 del COOTAD, señala que los 5 años se contarán desde la fecha de **terminación** de la construcción, mientras que Art. 2 del proyecto de ordenanza indica que este plazo se contará desde la **construcción** de la vivienda, pudiendo aquello entenderse a viviendas no terminadas, en cuyo caso consideramos importante: i) puntualizar que corresponde a viviendas terminadas; y, ii) establecer (reglamentar) el documento público que certificará aquello.

3. El literal c) del artículo 510 del COOTAD concede textualmente la exención temporal a edificios que se construyan para **viviendas populares**, mientras que el Art. 2 del proyecto de ordenanza plantea esta exención del impuesto predial urbano para **vivienda de interés social**; que salvo se justifique técnicamente lo contrario, no vendrían a ser sinónimos; en ese sentido, a fin de fortalecer el expediente del proyecto de ordenanza, sugerimos que el establecimiento de “vivienda de interés social” como sinónimo de “vivienda popular” se encuentre debidamente sustentado en un informe emitido por la autoridad municipal en la materia de hábitat y vivienda, clarificando además si debemos entender que las viviendas de interés social como sinónimo de las populares no deben exceder en su avalúo de los 15.000 dólares que se establece como límite.

Cabe destacar que los términos empleados en materia tributaria se entenderán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda, a menos que se las haya definido expresamente.

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

4. El Art. 534.b del COOTAD establece que estarán exoneradas del Impuesto de Alcabalas la ventas o transferencias de dominio de inmuebles destinados a cumplir programas de vivienda de interés social, previamente calificados por el organismo correspondiente; mientras que el Art. 5 del proyecto de ordenanza, después de replicar el texto de la norma legal, incluye: y registrados en el Sistema del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI como proyectos elegibles para la postulación del Bono para la Adquisición de Vivienda Nueva.”, lo cual, salvo mejor criterio, parecería por su redacción otra categoría adicional de viviendas.

Sobre la base del análisis precedente, se sugiere eliminar todos los artículos relacionados a exenciones del pago de impuestos municipales, toda vez que las mismas, bajo el principio de reserva de ley, ya constan en la norma legal respectiva (COOTAD); o en su defecto; i) limitarse a replicar el texto íntegro de la disposición legal, o ii) realizar un reenvío directo al artículo específico en el que se encuentre contenida esta.

c. Sobre la concesión de estímulos tributarios (reducción o rebaja)

De conformidad al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, la reducción de impuestos seccionales a manera de “beneficio o incentivo” es posible únicamente bajo la figura de estímulo tributario recogida en el artículo 498 del referido Código, norma que prevé ciertos límites y condiciones que deben ser cumplidos, su impacto analizado mediante la emisión de informes, y la reducción de ingresos compensada de conformidad con las modalidades establecidas así mismo en el artículo 169 del COOTAD, debiendo todo esto constar a detalle en la respectiva Ordenanza Metropolitana.

En tal sentido, toda ordenanza que establezca beneficios de **reducción** de impuestos municipales, debe abordar el beneficio tributario a partir del artículo 498 del COOTAD, citarlo, desarrollarlo en considerandos y cumplir con el artículo 169 ibídem, señalando los medios de compensación, algo que no se evidencia en el proyecto de ordenanza.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis previamente desarrollado, a continuación se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. De la lectura del texto que replica las **exenciones**, encontramos que la redacción dista en ciertas palabras de la normativa legal, lo cual puede ocasionar contingentes futuros en observancia del principio constitucional de reserva de Ley. En ese sentido, se sugiere eliminar todos los artículos relacionados a exenciones del pago de impuestos municipales, toda vez que las mismas, ya constan en la norma legal respectiva (COOTAD); o en su defecto; i) limitarse a replicar el texto íntegro de la disposición legal; ii) realizar un reenvío directo al artículo específico en el que se encuentre contenida esta; o en caso de que se desee mantener su mención y texto iii) considerar las observaciones dadas en los numerales 1, 2, 3 y 4 de la sección **Sobre las exenciones en materia tributaria** de este documento.

2. Sobre la base del numeral precedente, el texto del inciso segundo del Art. 4 que señala: “*Cuando concluya el plazo de los diez años de la exención, el beneficiario podrá optar por la rebaja del impuesto predial urbano, hasta completar el plazo impostergable, no acumulable de diez años.*” (énfasis añadido) deberá ser así mismo replanteado, considerando además que el plazo de exención es de máximo 05 años de conformidad con el Art. 510 del COOTAD.

3. La **reducción o rebaja** de impuestos seccionales a manera de “beneficio o incentivo” es posible únicamente bajo la figura de estímulo tributario recogida en el artículo 498 del referido Código, norma que prevé ciertos límites y condiciones que deben ser cumplidos, su impacto analizado mediante la emisión de informes, y la reducción de ingresos compensada de conformidad con las 03 modalidades establecidas así mismo en el artículo

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

169 del COOTAD, debiendo todo esto constar a detalle en la respectiva Ordenanza Metropolitana. Por este motivo, el proyecto de ordenanza, debe abordar el beneficio tributario de **reducción o rebaja** a partir del artículo 498 del COOTAD, y cumplir con el artículo 169 ibídem, señalando el o los medios de compensación.

4. El Art. 5 se denomina “Artículo [...] 5. Exención y rebaja del impuesto de alcabalas”, no obstante, no se identifica en el desarrollo de texto la reducción o rebaja que refiere dicho artículo, motivo por el cual, aquello de considerarlo pertinente deberá ser incluido conforme a lo señalado en el numeral 3, o en su defecto corregido.

5. Incluir una salvedad en el texto: “Porcentaje máximo de beneficio.- Ningún sujeto pasivo al que se le apliquen los beneficios contenidos en este libro y otros descuentos o rebajas previstos en el régimen jurídico aplicable, podrá recibir un beneficio mayor al cincuenta (50%) del monto total del tributo. “

6. A fin de evitar una posible dispersión de la normativa tributaria dentro del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se recomienda que todo lo concerniente a cada tributo sea planteado dentro de un grupo final de disposiciones reformatorias de los correspondientes capítulos, secciones y títulos de dicho Código que corresponden **a cada uno de los tributos** y, con ello, respetar y mantener la idea de orden por materia que busca dicho cuerpo normativo.

**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

Mgs. Guillermo Gonzalo Lascano Baez
DIRECTOR METROPOLITANO
DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-2914-O

Anexos:

- resolución_015_vivienda-signed.pdf
- proyecto_borrador_de_ordenanza_de_vis_13052022.docx

Copia:

Señorita Licenciada
Diana Carolina Nuñez Torres.
Responsable de Secretaría
DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA - SECRETARÍA GENERAL

Señora Licenciada
Blanca María Paucar Paucar
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL PAUCAR PAUCAR BLANCA MARIA

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0143-O

Quito, D.M., 02 de junio de 2022

Señora Magíster
Cecilia Soledad Benitez Burgos
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL BENITEZ BURGOS SOLEDAD

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL DEL POZO FIERRO EDUARDO

Señor Arquitecto
Iván Vladimir Tapia Guijarro
Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda
SECRETARÍA DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Andrea del Rocio Ruiz Villacis	arrv	DMT	2022-05-31	
Aprobado por: Guillermo Gonzalo Lascano Baez	gglb	DMT	2022-06-02	

