

## INFORME TÉCNICO N° 001-2021

### **INFORME TÉCNICO TRIBUTARIO DEL PROYECTO DE ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.5 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO “DEL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES Y ADICIONALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” BIENIO 2022-2023**

En atención al Memorando GADDMQ-DMT-2021-0899-M de fecha 30 de noviembre del 2021, mediante el cual, la Dirección Metropolitana Tributaria, ha requerido la presentación del informe técnico tributario respecto del Proyecto de Ordenanza Sustitutiva del Capítulo II del Título III del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito “*Del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales y Adicionales en el Distrito Metropolitano de Quito*” Bienio 2022-2023, y en función del requerimiento de actualización del informe técnico solicitado en la sesión No. 088 extraordinaria de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación de fecha 14 de diciembre del 2021, cúmplenos remitir lo solicitado, en los siguientes términos:

#### **I. INTRODUCCIÓN**

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 240, y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), en los artículos 86 y 87 literales a) y b), reconocen la facultad legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los Distritos Metropolitanos en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

De la misma forma, el artículo 492 del COOTAD, faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Distritales y Municipales, a reglamentar mediante Ordenanza, el cobro de tributos atendiendo a la capacidad económica de los sujetos pasivos de obligaciones tributarias, de conformidad con la normativa legal vigente; en tal consideración, nuestra Constitución en el artículo 300, establece que el régimen tributario, se regirá entre otros por los principios de generalidad, equidad, progresividad, igualdad, simplicidad administrativa y suficiencia recaudatoria, en concordancia lo dispuesto en el artículo 5 del Código Orgánico Tributario (“COT”), y artículo 172 del COOTAD.

Por otro lado, mediante Ordenanza Metropolitana No. 027-2021 de fecha 14 de diciembre del 2021 se aprobó la valoración inmobiliaria del Distrito Metropolitano de Quito por parte del Concejo Metropolitano que regirá para el Bienio 2022-2023”, metodología de valoración que guarda coherencia con la información proporcionada por la Dirección Metropolitana de Informática que sirvió de insumo para realizar la simulación de proyecciones para el año 2022 del impuesto predial, tanto urbano como rural, que se explica más adelante.

Sobre los principios tributarios en el proyecto de ordenanza

**Generalidad.** - El cual exige la obligación de todos los ciudadanos a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos.

El texto normativo propuesto, se encuentra encaminado a la reglamentación para la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito del impuesto predial tanto para la zona urbana y rural determinado en el COOTAD por lo que la generalidad de tal tributo se encuentra sustentada por quienes son titulares de la propiedad (y reconocidos por la ley como tal) de bienes inmuebles. Por lo cual consideramos que el principio se encuentra presente en el texto propuesto.

**Progresividad.** - El cual guarda estrecha relación con el principio de proporcionalidad y capacidad contributiva, estableciendo que la carga impositiva debe ser progresiva en relación con la riqueza de las personas.

El texto normativo propuesto, conforme las bandas impositivas establecidas en los artículos 504 y 517 del COOTAD mantiene una estructura de progresividad que recoge para el caso del impuesto predial urbano 19 rangos que parten del monto mínimo establecido en el artículo 504 (0,25 por mil) para bienes raíces con un valor catastral imponible que oscile entre 0 a USD. 40.000,00, llegando al rango 19 cuyos presupuestos corresponden a valores catastrales imponibles a partir de los USD 5.000.000,01 en adelante (5,00 por mil). Mientras que para el impuesto predial rural 14 rangos que parten del monto mínimo establecido en el artículo 517 (0,25 por mil) para bienes raíces con un valor catastral imponible que oscile entre 0 a USD. 40.000,00, llegando al rango 14 cuyos presupuestos corresponden a valores catastrales imponibles a partir de los USD 2.000.000,01 en adelante (3,00 por mil). Por lo cual consideramos que el principio se encuentra presente en el texto propuesto.

Eficiencia. - El cual se refiere a la capacidad de cumplir una meta deseada o idónea, con la menor cantidad de procedimientos y recursos; por lo que en materia tributaria se refiere a la capacidad de imponer tributos y recolectarlos de la forma más sencilla.

El texto normativo propuesto, mantiene la misma tabla impositiva con el fin de evitar confusión entre los sujetos pasivos respecto a la carga tributaria que deberán afrontar así como la forma de cálculo y la cuantía del tributo; así mismo la Administración Tributaria Seccional mantiene disponibles los canales electrónicos para la generación de órdenes de pago, consulta de obligaciones, botones de pago electrónicos, convenios de recaudación con el sistema financiero nacional y entidades recaudadoras especializadas, aplicaciones móviles para ejecución de pagos, posibilidades de pago mediante tarjetas de crédito, etc., por tanto consideramos que el principio se encuentra presente en el texto propuesto.

Simplicidad administrativa. - El cual determina la obligatoriedad que tiene la administración tributaria de brindar al contribuyente las facilidades necesarias al momento de pagar sus obligaciones tributarias.

En el texto normativo propuesto, la Administración Tributaria Seccional acorde a lo previsto en el Código orgánico Tributario, mantiene la estructura administrativa que permite lograr una recaudación efectiva, haciendo mención a todas las facilidades que tiene el administrado para cancelar los tributos, lo cual incluye facilidades de pago, canales electrónicos para la generación de órdenes de pago, consulta de obligaciones, botones de pago electrónicos, convenios de recaudación con el sistema financiero nacional y entidades recaudadoras especializadas, aplicaciones móviles para ejecución de pagos, posibilidades de pago mediante tarjetas de crédito, etc.; por tanto el principio se encuentra presente en el texto propuesto.

Irretroactividad. - Lo cual implica que el Estado no puede modificar la tributación con efectos retroactivos, en perjuicio de los contribuyentes.

El texto normativo propuesto, mantiene armonía con lo que establece el Art. 11 del Código Orgánico Tributario, toda vez que, el mismo se fundamenta en lo prescrito en el artículo 497 del COOTAD en lo que se refiere a que la revisión del monto de los impuestos prediales urbano y rural regirán exclusivamente para cada bienio venidero, siendo que, en el presente caso, la propuesta normativa busca regir la gestión de estos impuestos para el bienio 2022 – 2023. Por lo cual consideramos que el principio se encuentra presente en el texto propuesto.

Equidad. - El cual exige que los contribuyentes de un mismo tributo deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

El texto normativo propuesto no contempla tratos discriminatorios o diferenciados entre los contribuyentes. En lo que respecta al apartado de exenciones, el mismo obedece a las dispensas legales establecidas en el Código Orgánico Tributario (art. 35), COOTAD (artículos 503, 509, 510, 520 y 521) y demás leyes especiales vigentes que conceden estos beneficios. En ese sentido, consideramos que el principio se encuentra presente en el texto propuesto.

Transparencia. - Lo cual implica que la Administración Tributaria debe ser un ente diáfano y claro, llamado a que toda la información de sus actos administrativos y judiciales tengan acceso público,

dotándose de mayores y mejores instrumentos para prevenir y controlar la evasión y omisión de los tributos.

El texto normativo propuesto, es supremamente claro en exponer los elementos que componen el tributo, periodicidad, fecha de pago, exigibilidad y en definitiva todos los aspectos del tributo desde su nacimiento hasta su exigibilidad; lo cual bajo el principio de transparencia y en cumplimiento del Art. 99 del COT constará debidamente detallado en la orden de pago respectiva, la cual puede ser visualizada y descargada en el sistema web de consultas de acceso público que mantiene el Municipio. Por lo expuesto, consideramos que el principio se encuentra presente en el texto del proyecto de ordenanza.

Suficiencia recaudatoria. - El cual promueve que los tributos deben ser suficientes y capaces para poder cubrir las necesidades financieras del GAD en un determinado período, y de esta manera lograr los objetivos institucionales inherentes a los tributos.

Como se evidencia de las tablas de cuantía del impuesto predial urbano y rural del proyecto normativo, el GAD mantiene la carga tributaria de los sujetos pasivos en lo que a tributos prediales respecta; recaudación que, sobre la base de las simulaciones de emisión realizadas oportunamente por la DMT, resulta acorde y coherente con la presión fiscal que dicho tributo debe mantener respecto al presupuesto general del GAD Distrito Metropolitano de Quito. En ese sentido, consideramos que el principio se encuentra presente en el texto propuesto, tanto más que, el proyecto de ordenanza tiene como meta brindar al GAD del Distrito Metropolitano de Quito, la suficiencia recaudatoria respectiva, como una herramienta técnica y jurídica que le asegure la provisión de recursos económicos acorde a la realidad económica y social de su circunscripción territorial, a fin de impulsar el desarrollo de su distrito y mejorar el bienestar de su población, como consecuencia de su capacidad legal de generar y administrar sus propios recursos acorde a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

En este punto, conviene mencionar que los impuestos prediales representan un importante rubro para la financiación y presupuesto del municipio, debido al considerable número de sujetos pasivos del tributo en cuestión, ubicados dentro de su jurisdicción, por lo que el manejo apropiado de la información del catastro, vía actualización del avalúo y de los catastros, permitirá al GAD del Distrito Metropolitano de Quito mejorar su gestión recaudatoria, efecto de una emisión del impuesto predial equitativo, general, igualitario y progresivo acorde a la capacidad contributiva de los respectivos sujetos pasivos, que debe tomarse en cuenta al momento de establecer la carga tributaria

## II. ANÁLISIS TÉCNICO DEL PROYECTO DE ORDENANZA

Sobre la base de lo antes expuesto, corresponde efectuar el siguiente análisis de los aspectos técnicos del proyecto de ordenanza, y es así que tenemos:

### Sobre la base imponible del tributo

El proyecto de ordenanza, aborda la base imponible del tributo en los siguientes términos:

1. Art. (...) 6.- Base Imponible. - Constitúyase base imponible del impuesto a los predios urbanos y rurales, al valor resultante del valor catastral imponible, establecido en los artículos 505 y 518 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respectivamente, menos las deducciones que la misma ley ha previsto para cada caso.

Conforme lo dispuesto por el artículo 87 del Código Orgánico Tributario, para la definición del valor de la propiedad, se atenderá obligatoriamente al valor con que figuren los bienes en el catastro inmobiliario oficial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a la fecha de producido el hecho generador. La Dirección Metropolitana de Catastro, mantendrá actualizada y suministrará tal información conforme lo establecido en el artículo 1366 de este Código.

## Análisis

Dado que el COOTAD en lo que respecta al impuesto predial no desglosa y aborda claramente los elementos del tributo, ni explica que, cuando habla de “*valor catastral imponible*” se refiere a la base imponible del tributo, el artículo precedente es de inclusión irrestricta, toda vez que deja en claro que la base imponible del impuesto predial urbano y rural es el resultado obtenido una vez que se realiza los cálculos y sumatorias previstas en los artículos 505 y 518 del COOTAD, haciendo énfasis además en lo que dispone el Código Tributario (Art. 87) respecto del valor de la propiedad, con la finalidad de que aquello sea considerado por la autoridad catastral.

2. Art. (...). 7.- Deducciones.- Los propietarios cuyos predios ubicados en zona urbana, que soporten deudas hipotecarias conforme las disposiciones contenidas en el artículo 503 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendrán derecho a solicitar hasta el 30 de noviembre de cada año, la aplicación de la deducción de acuerdo a la siguiente tabla, sin que pueda exceder del cincuenta por ciento del avalúo del respectivo predio:

AÑO PAGO PRÉSTAMO	PORCENTAJE A APLICAR
0 a 5	40
6 a 10	35
11 a 15	30
16 a 20	25
21 en adelante	20

Por su parte, los propietarios de predios rurales, que se encuentren en los supuestos determinados en el artículo 521 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tendrán derecho a solicitar la aplicación de la deducción allí determinada, únicamente dentro del año siguiente al de la situación que dio origen a la deducción. El total de la deducción por todos estos conceptos no podrá exceder del cincuenta por ciento del valor de la propiedad.

En todo caso, las solicitudes de aplicación de deducciones legalmente establecidas, deberán ser presentadas dentro de los plazos señalados y acompañadas de la documentación de soporte prevista en la norma, de manera formal para conocimiento y resolución de la Dirección Metropolitana Tributaria.

## Análisis

El presente artículo reglamenta, sin cambiar el sentido de la ley, las deducciones previstas en el artículo 503 del COOTAD, incluyendo de manera ilustrativa el tratamiento tributario y límites de estas deducciones para mejor entendimiento y aplicación de los administrados, siendo muy necesario, pues la norma general, en cuanto al porcentaje de deducción, únicamente refiere un mínimo del 20% y un máximo del 40% del saldo del valor del capital de la deuda.

## Sobre la cuantía del tributo

El proyecto de ordenanza, plantea mantener el esquema de rangos y factores de cálculo del impuesto en los siguientes términos:

3. Art. (...) 10.- Cuantía o Tarifa Impuesto Predial Urbano.- Conforme el artículo 504 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se fijan las

siguientes tarifas diferenciales para los bienes inmuebles de naturaleza urbana, para el bienio 2022-2023, de acuerdo a la siguiente tabla:

RANGO	VALOR CATASTRAL IMPONIBLE EN USD.		Tarifa Básica por mil	Tarifa Excedente por mil
	Desde	Hasta		
1	0	40.000,00	0	0,25
2	40.000,01	70.000,00	0,25	0,27
3	70.000,01	100.000,00	0,27	0,29
4	100.000,01	200.000,00	0,29	0,32
5	200.000,01	300.000,00	0,32	0,36
6	300.000,01	400.000,00	0,36	0,66
7	400.000,01	500.000,00	0,66	0,96
8	500.000,01	750.000,00	0,96	1,26
9	750.000,01	1.000.000,00	1,26	1,56
10	1.000.000,01	1.250.000,00	1,56	1,86
11	1.250.000,01	1.500.000,00	1,86	2,6
12	1.500.000,01	1.750.000,00	2,6	2,9
13	1.750.000,01	2.000.000,00	2,9	3,2
14	2.000.000,01	2.500.000,00	3,2	3,5
15	2.500.000,01	3.000.000,00	3,5	3,8
16	3.000.000,01	3.500.000,00	3,8	4,1
17	3.500.000,01	4.000.000,00	4,1	4,5
18	4.000.000,01	5.000.000,00	4,5	5
19	5.000.000,01	en adelante	5	

4. Art. (...) 11.- Cuantía o Tarifa Impuesto Predial Rural. - Conforme el artículo 517 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se fijan las siguientes tarifas diferenciales para los bienes inmuebles de naturaleza rural, para el bienio 2022-2023, de acuerdo a la siguiente tabla:

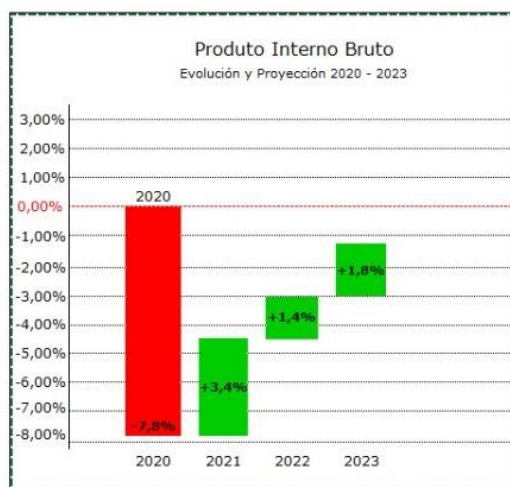
RANGO	VALOR CATASTRAL IMPONIBLE EN USD.		Tarifa Básica por mil	Tarifa Excedente por mil
	Desde	Hasta		
1	0	40.000,00	0,00	0,25
2	40.000,01	70.000,00	0,25	0,27
3	70.000,01	100.000,00	0,27	0,29
4	100.000,01	200.000,00	0,29	0,32
5	200.000,01	300.000,00	0,32	0,36
6	300.000,01	400.000,00	0,36	0,66
7	400.000,01	500.000,00	0,66	0,96
8	500.000,01	750.000,00	0,96	1,26
9	750.000,01	1.000.000,00	1,26	1,56
10	1.000.000,01	1.250.000,00	1,56	1,86
11	1.250.000,01	1.500.000,00	1,86	2,2

12	1.500.000,01	1.750.000,00	2,2	2,9
13	1.750.000,01	2.000.000,00	2,9	3
14	2.000.000,01	en adelante	3	

## Análisis

### Análisis de las perspectivas económicas

Según el informe de las perspectivas económicas del Banco Mundial<sup>1</sup> del mes de junio del 2021, establece que el decrecimiento del producto interno bruto que vivió el país para el año 2020 (año donde se declaró la pandemia) fue del -7,8%, mientras que para los años 2021, 2022 y 2023 se proyecta un crecimiento del producto interno bruto del 3,4%, 1,4% y 1,8%, respectivamente, con la lógica de sumar el crecimiento de estos periodos, es decir un crecimiento acumulado del producto interno bruto del 6.6%, deben pasar más de 3 años para estar en la misma situación económica con la que se inició el año 2020, como se indica en el siguiente cuadro comparativo:



En las perspectivas económicas del Banco Mundial para América Latina y el Caribe<sup>2</sup>, en la parte pertinente a las perspectivas, indican que la recuperación tardará algunos años y textualmente señala “Se prevé que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) regional será de un 5,2 % en 2021, suponiendo que haya un avance moderado en la distribución de vacunas en la mayoría de los países, menores restricciones a la circulación, efectos secundarios positivos derivados de las economías avanzadas y un aumento en los precios de los productos básicos. Asimismo, se estima que el crecimiento de la región disminuirá un 2,9 % en 2022. Gran parte de la región tardará mucho tiempo en lograr recuperarse plenamente y volver a los niveles de producción anteriores a la pandemia. Se prevé que en 2022 el PIB per cápita en la región será un 1,5 % más bajo en comparación con su nivel en 2019.”

El inicio de la pandemia coincidió con el inicio del bienio (2020-2021) para la actualización del impuesto predial (urbano y rural) según lo establece el artículo 497 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización que señala “Actualización de los impuestos.-

<sup>1</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>

<sup>2</sup> <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600223300a3685fe68016a484ee867fb-0350012021/related/Global-Economic-Prosppects-June-2021-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

Una vez realizada la actualización de los avalúos, será revisado el monto de los impuestos prediales urbano y rural que regirán para el bienio...”, que en su momento se cumplió con la emisión de Ordenanza Metropolitana 019-2019 del 23 de diciembre de 2019, y con el análisis expuesto considerando las perspectivas económicas del Banco Mundial, se sugiere se mantengan las tablas impositivas para el bienio 2022 y 2023, hasta que, se igualen o superen las condiciones macroeconómicas antes del inicio de la pandemia.

#### Análisis de capacidad contributiva

Por consecuencia de la pandemia, la economía se contrajo, como ya se indicó anteriormente, sin embargo, respecto a los niveles de empleo en la publicación realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC<sup>3</sup>, estableció diferencias estadísticas significativas en los porcentajes de empleo adecuado y desempleo, entre septiembre del 2020 y septiembre del 2021, como textualmente se indica a continuación:

- *“La tasa de empleo adecuado a septiembre del 2020 es de 30,8 % y a septiembre del 2021 es de 33,5 %. En tanto, la tasa de desempleo a septiembre del 2020 es de 6,2 % y a septiembre del 2021 es de 4,9 %.*
- *La tasa de subempleo en septiembre del 2020 fue de 24,4 % y en septiembre del 2021 de 22,7 %; de “otro empleo no pleno” fue de 26,2 % en septiembre del 2020 y de 27,6 % en septiembre de este año.*
- *Finalmente, la tasa de empleo no remunerado fue de 11,8 % en septiembre del 2020 y de 10,8 % en septiembre del 2021.”*

Y los indicadores de desempleo y subempleo son elevados, lo que consecuentemente afecta a la liquidez de una parte importante de la población.

La falta de empleo y la liquidez, entre otros temas sociales, afecta al consumo y al endeudamiento, para incentivar el endeudamiento las tasas de interés han tenido una disminución, así por ejemplo la tasa activa de interés referencial para el sector inmobiliario para el mes de octubre del presente fue del 9,88%<sup>4</sup> la cual ha disminuido respecto a la tasa de interés por el mismo concepto considerando octubre del 2020 y octubre del 2019, que fueron del 10,13%<sup>5</sup> y 10,21%<sup>6</sup>, respectivamente.

Por otro lado, se incrementó el número de ciudadanos que quedaron imposibilitados de continuar pagando sus préstamos hipotecarios, ya que según fuente de diario el Universo<sup>7</sup>, la cartera con una mora mayor a 180 días asciende a 657 millones de dólares a diciembre de 2020; lo que resulta evidente es que la pérdida inesperada de un empleo o la reducción importante del salario cuando se mantienen deudas importantes representa un duro desafío para la economía de una familia, lo que conlleva a las entidades financieras y los prestamistas a buscar opciones de refinanciamiento y evaluar cuánto puede comprometer para el pago de la deuda, porque indudablemente el préstamo hipotecario tiene un efecto colateral ya que representa una garantía real sobre el inmueble en caso de no pago.

---

<sup>3</sup> <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/desempleo-en-ecuador-62-en-septiembre-del-2020-49-en-septiembre-del-2021-nota/>

<sup>4</sup> <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasVigentes102021.htm>

<sup>5</sup> <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasVigentes102020.htm>

<sup>6</sup> <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasVigentes102019.htm>

<sup>7</sup> <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/02/07/nota/9614670/mora-creditos-hipotecarios-biess-2021/#:~:text=Econom%C3%ADa-.Biess%20tiene%2017.044%20operaciones%20de%20cr%C3%A9ditos%20hipotecarios%20con%20m%C3%A1s%20de%2020%2C%20refieren%20datos%20del%20Biess.&text=Desde%20el%20inicio%20de%20la%20pandemia%2C%20al%20cierre%20del%202020,mora%20mayor%20a%20180%20d%C3%ADas.>

Cada año son más los sujetos obligados al pago de tributos que gravan a la propiedad urbana y rural, ya que, conforme los datos presentados por el INEC, al censo de 2010, el 46,9% de los ecuatorianos poseían vivienda propia, mientras que al 2014, según la Encuesta de Condiciones de vida, este dato se incrementó al 63,4%, producto de la evidente popularización de los créditos hipotecarios que otorgan las entidades financieras y en particular el BIESS, sobretodo los créditos para viviendas de interés social e interés público, quienes acceden al crédito denominado VIP.

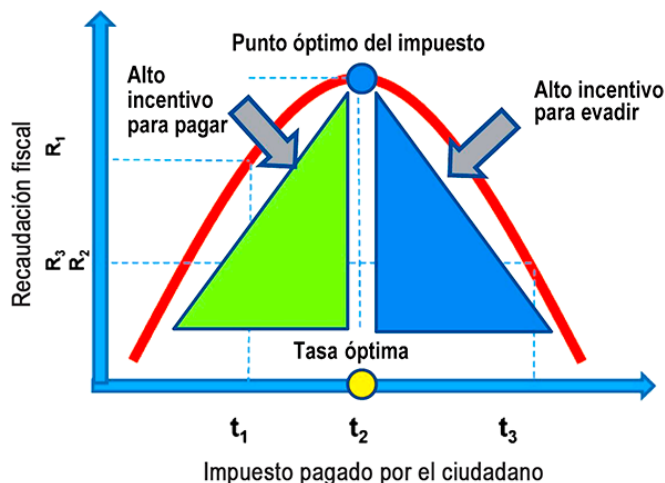
Lo indicado anteriormente supone que estratos medios y bajos han sido quienes produjeron ese incremento en las cifras de vivienda propia, pero en el mismo sentido son aquellos que se han visto involucrados en la situación de no pago de su deuda hipotecaria, por lo tanto, mantener la carga tributaria supondría al menos mantener los mismos niveles de recaudación del impuesto predial para los siguientes años.

Dentro del análisis realizado previamente es importante considerar conceptos económicos globales como el planteado por el tratadista Arthur Laffer quien plantea que: “subir la tasa del impuesto no necesariamente aumenta la recaudación, porque la base tributaria cae. En el punto en el que la tasa impositiva es cero, los ingresos fiscales serán nulos, ya que no se aplica ningún impuesto. Mientras que, por el contrario, si la tasa impositiva es del 100%, los ingresos fiscales también serán nulos, ya que nadie aceptaría producir un bien cuyos ingresos generados fueran destinados en su totalidad a pagar impuestos.”<sup>8</sup>

De lo anterior se debe rescatar que la política tributaria, entendida como el grupo de directrices, lineamientos y objetivos tendientes a satisfacer las necesidades de financiamiento de las actividades del sujeto activo (Estado), está llamada a ser aplicada con la mayor prudencia, a fin de que, la eficiencia recaudatoria le permita al ente público obtener la mayor cantidad de recursos propios a través del sistema tributario y con ello, que la presión fiscal de tal recaudación determine al presupuesto de dicho ente le permita canalizar de mejor manera el recurso disponible, como se confirma en lo siguiente:

*“Si en los puntos extremos de tasas impositivas (de 0% y 100%) la recaudación del gobierno es cero, surge como consecuencia que debe existir una tasa intermedia entre esos extremos que constituya una recaudación máxima posible”.*

La gráfica de la curva de Laffer se indica a continuación:



<sup>8</sup> <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/04/5-La-curva-de-Laffer-y-el-impuesto-inflacionario.-Mar%C3%ADa-Teresa-Casparri-y-Melisa-Elfenbaum.pdf>



El gráfico se puede leer de la siguiente manera: si la carga impositiva sobre un bien o servicio es cero, el Estado no gana dinero a través de los impuestos ya que el cobro de impuestos es nulo, y a medida que el Estado carga más con impuestos - aumento el porcentaje de la carga impositiva- un bien o servicio, obtiene más ganancia y por lo tanto aumenta la recaudación (alto incentivo para pagar). Sin embargo, el incremento en las ganancias del Estado sucede hasta el punto óptimo del impuesto, que es el punto óptimo de recaudación, es decir, el nivel de carga impositiva que genera que el Estado gane el máximo dinero posible mediante impuestos. A partir de la tasa  $t_3$ , el aumento de los impuestos sobre el bien o servicio en cuestión, genera que productores y compradores vean cada vez menos interesante el producir y adquirir ese bien o servicio, cada uno por sus motivos. Es decir, el costo de mantener la propiedad o bien compromete la capacidad contributiva de su propietario.

También es preciso resaltar que, conforme nos acercamos al nivel de tasa óptima  $t_2$ , cualquier incremento en la carga tributaria, no representa en la misma proporción un incremento en la recaudación, sino que este incremento es significativamente menor; es decir, la recaudación marginal es cada vez menor hasta llegar a dicho punto y luego decreciente.

En el caso específico del impuesto predial, entendiéndose por tal, a un tributo directo y progresivo, si bien es cierto el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, ha establecido bandas impositivas tanto para el área urbana como rural, las mismas determinan un espectro amplio en el cual los gobiernos municipales cuentan con la facultad de adaptar a su jurisdicción territorial los esquemas de aplicación de tales bandas impositivas que determina un reto técnico altísimo a fin de que, con el conocimiento de la realidad de cada territorio encontrar el denominado punto óptimo de recaudación, objetivo que está íntimamente relacionado a la data generada por la aplicación práctica de ejercicios previos y el comportamiento estandarizado y medible de la población sujeta a la carga impositiva.

Los artículos 501 (sujetos pasivos del impuesto a los predios urbanos) y 515 (sujetos pasivos del impuesto a los predios rurales) del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, indican que ser propietario de un predio, lo convierte en sujeto pasivo del impuesto, es decir, el hecho generador de este impuesto es la propiedad, que no necesariamente está ligado a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, como si lo es el impuesto a la renta, que en el artículo 1 de la Ley de Régimen Tributario Interno señala como objeto del impuesto la renta global, concepto que sí se encuentra vinculado a la liquidez. Esta comparación se realiza, dado que los dos impuestos utilizan para la determinación tablas impositivas progresivas, sin embargo, no son comparables dentro de su comportamiento para ajustar o no rangos impositivos para el impuesto predial.

Tomando en cuenta que la recuperación de la economía se da de manera regresiva, es evidente entonces que el incremento en la carga tributaria no podría ser de ninguna manera exponencial, sino más bien consecuente con las circunstancias económicas de los sujetos pasivos, ya que la misma repercute negativamente en los ingresos e incluso rentabilidad de los contribuyentes, por lo que, el planteamiento de mantener esa presión con base al bienio anterior, sirve de apoyo para contrarrestar estos efectos, pudiendo motivar también a la inversión y dinamización de la economía.

#### Análisis de la composición de la tabla actual

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 300 señala: “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 progresividad en los impuestos es una herramienta por medio de la cual se puede obtener una mejor redistribución de la riqueza, la cual se encuentra presente principalmente en los

impuestos de naturaleza directa, ya que por sus características los impuestos indirectos en principio no son compatibles con dicha herramienta. En la Constitución de la República del Ecuador, se dispone que los impuestos progresivos y directos han de tener prioridad.

Cumpliendo con estos preceptos, y siendo el impuesto predial un impuesto directo, se ha marcado la progresividad, como se puede evidenciar en los artículos establecidos en la propuesta de ordenanza (Art. (...) 10 y Art. (...) 11), que hacen referencia a las tarifas aplicables por impuesto predial urbano y rural para el bienio 2022-2023, establecidas en función de las disposiciones previstas en los Arts. 504 y 517 vigentes en el Código Orgánico de Organización Territorial, relacionados con las bandas impositivas que oscilaran del cero punto veinte y cinco por mil (0. 25<sup>o</sup>/oo) y un máximo de cinco por mil (5<sup>o</sup>/oo) para urbano; y, un máximo de tres por mil (3<sup>o</sup>/oo) para rural; bajo el argumento principal de que se enmarcan dentro de los principios tributarios establecidos en el artículo 300 de la Constitución, artículo 5 del Código Tributario y artículo 172 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que rigen al régimen tributario nacional.

Conforme lo previsto en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial No. 023-15 emitido el 31 de julio de 2015 publicado en el Registro Oficial No. 572 de 25 de agosto de 2015, se establece que la vivienda de interés social tiene un techo de valoración de USD. 40.000,00, lo cual se refleja en el primer rango de cada una de las tablas de tarifas del impuesto predial urbano y rural.

De la misma forma, mediante resolución 045-2015-F de la junta reguladora financiera se establecen condiciones de adquisición de vivienda cuyo avalúo sea de hasta USD. 70.000,00, mediante el otorgamiento de préstamos hipotecarios a tasas de interés preferente, siempre que sea para la adquisición de su primera y única vivienda, lo que es recogido en el segundo rango de cada una de las tablas de tarifas del impuesto predial urbano y rural.

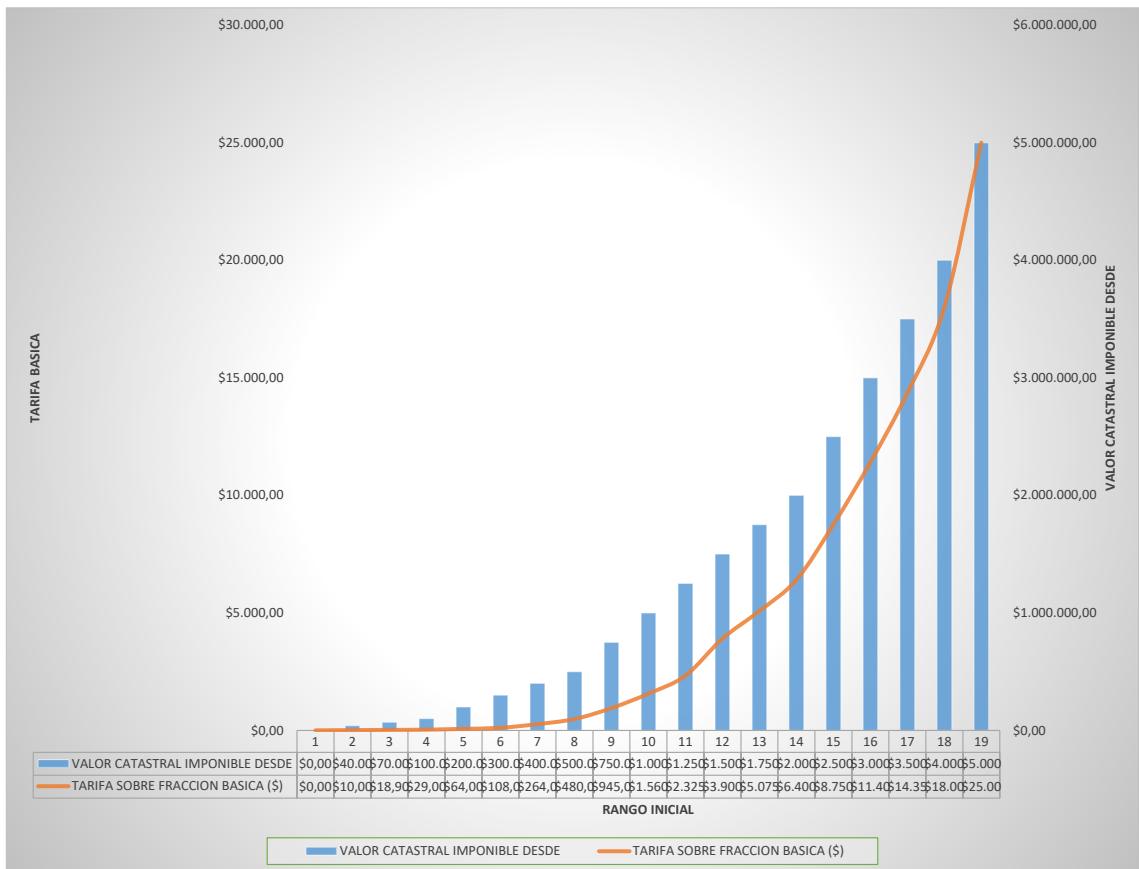
Por lo expuesto previamente se establece que la tabla actual de impuesto predial cumple con el principio de progresividad.

- Impuesto predial urbano

Para la tabla impositiva del impuesto predial urbano, en los dos primeros rangos se acumula el 33,61% de los títulos, mientras que, hasta el quinto se acumula el 75,18% de los títulos, donde se evidencia la mayor parte de concentración de títulos, sin embargo, en relación monetaria representan apenas el 11,82% del monto total que se emitiría por concepto de predial urbano, es decir, tiene un comportamiento inverso. Ahora bien, buscando la misma relación porcentual en los rangos con mayor valor catastral imponible, desde el rango 10 hasta el 19 (desde USD. 1.000.000,01) el porcentaje acumulado en la emisión de títulos es del 12,23%, pero en relación monetaria representan el 71,97% del monto total que se emitiría por concepto de predial urbano. Con esta evidencia, se concluye que la tabla cumple con el principio de progresividad, que se encuentra relacionado al principio de proporcionalidad y capacidad contributiva.

A continuación, se presenta el resultado de la simulación realizada por la Dirección Metropolitana Tributaria con la información proporcionada por la Dirección Metropolitana de Catastro (Iteración 5 – Valoración), con fecha de corte al 21 de octubre del 2021, (si bien el corte de la información es a octubre, la misma incluyó la metodología de valoración posteriormente aprobada mediante Ordenanza Metropolitana No. 027-2021 del 14 de diciembre del 2021), información poblada por la Dirección Metropolitana de Informática en la base de datos SIMULACIONES\_2022, del servidor 172.22.12.50 instancia sqlmdmq; respecto a la tabla impositiva de los predios urbanos, con el detalle antes señalado, y la curva progresiva:

TABLA DE IMPUESTO PREDIAL URBANO													
Rango	Desde	Hasta	Tar. básica x1000	Tar. Exceso x1000	# de títulos	% de títulos	% títulos acumulados	% títulos acumulados inversa	Impuesto en usd.	% Impuesto	% Impuesto acumulado	% Impuesto acumulado inversa	
1	0,00	40.000,00	0,00	0,25	165.584	16,51%	16,51%	100,00%	384.609,95	0,48%	0,48%	100,00%	
2	40.000,01	70.000,00	0,25	0,27	171.606	17,11%	33,61%	83,49%	436.716,05	0,55%	1,03%	99,52%	
3	70.000,01	100.000,00	0,27	0,29	120.630	12,02%	45,64%	66,39%	1.741.051,24	2,19%	3,22%	98,97%	
4	100.000,01	200.000,00	0,29	0,32	211.552	21,09%	66,72%	54,36%	4.337.316,71	5,45%	8,67%	96,78%	
5	200.000,01	300.000,00	0,32	0,36	84.853	8,46%	75,18%	33,28%	2.500.096,68	3,14%	11,82%	91,33%	
6	300.000,01	400.000,00	0,36	0,66	44.219	4,41%	79,59%	24,82%	1.898.432,13	2,39%	14,20%	88,18%	
7	400.000,01	500.000,00	0,66	0,96	26.650	2,66%	82,25%	20,41%	2.240.466,35	2,82%	17,02%	85,80%	
8	500.000,01	750.000,00	0,96	1,26	36.831	3,67%	85,92%	17,75%	5.056.946,61	6,36%	23,37%	82,98%	
9	750.000,01	1.000.000,00	1,26	1,56	18.585	1,85%	87,77%	14,08%	3.705.612,52	4,66%	28,03%	76,63%	
10	1.000.000,01	1.250.000,00	1,56	1,86	13.111	1,31%	89,08%	12,23%	3.094.788,24	3,89%	31,92%	71,97%	
11	1.250.000,01	1.500.000,00	1,86	2,60	8.403	0,84%	89,92%	10,92%	2.414.248,28	3,03%	34,96%	68,08%	
12	1.500.000,01	1.750.000,00	2,60	2,90	6.705	0,67%	90,58%	10,08%	2.744.161,54	3,45%	38,41%	65,04%	
13	1.750.000,01	2.000.000,00	2,90	3,20	4.601	0,46%	91,04%	9,42%	2.003.358,79	2,52%	40,93%	61,59%	
14	2.000.000,01	2.500.000,00	3,20	3,50	7.168	0,71%	91,76%	8,96%	3.575.075,45	4,49%	45,42%	59,07%	
15	2.500.000,01	3.000.000,00	3,50	3,80	6.144	0,61%	92,37%	8,24%	2.676.249,31	3,36%	48,78%	54,58%	
16	3.000.000,01	3.500.000,00	3,80	4,10	4.335	0,43%	92,80%	7,63%	2.702.377,65	3,40%	52,18%	51,22%	
17	3.500.000,01	4.000.000,00	4,10	4,50	3.079	0,31%	93,11%	7,20%	1.873.552,94	2,36%	54,53%	47,82%	
18	4.000.000,01	5.000.000,00	4,50	5,00	6.182	0,62%	93,72%	6,89%	3.299.874,37	4,15%	58,68%	45,47%	
19	5.000.000,01	en adelante	5,00	5,00	62.953	6,28%	100,00%	6,28%	32.869.626,21	41,32%	100,00%	41,32%	
					<b>TOTAL</b>	<b>1.003.191</b>			<b>TOTAL</b>	<b>79.554.561,02</b>			



- Impuesto predial rural

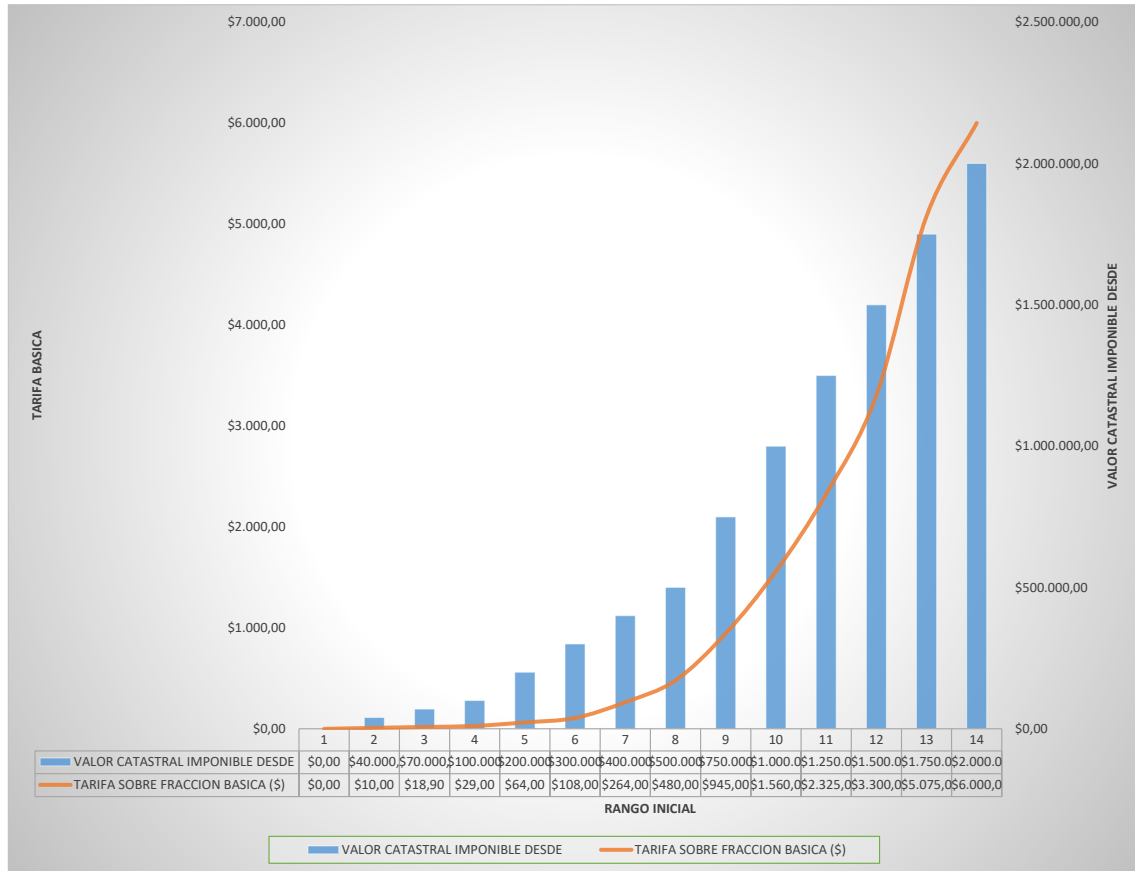
Con lo que respecta a la tabla impositiva del impuesto predial rural, en los dos primeros rangos se acumula el 65,18% de los títulos, mientras que, hasta el cuarto rango se han acumulado el 83,28% de los títulos, donde se evidencia la mayor parte de concentración de títulos, sin embargo, en relación monetaria representan apenas el 8,89% del monto total que se emitiría por concepto de predial rural, es decir, tiene un comportamiento inverso. Ahora bien, buscando la misma relación porcentual de los predios con mayor valoración, desde el rango 8 hasta el 14 (desde USD. 500.000,01) el porcentaje acumulado en la emisión de

títulos es del 9,41%, pero en relación monetaria representan el 84,10% del monto total que se emitiría por concepto de predial rural. Con esta evidencia, se concluye que la tabla cumple con el principio de progresividad, que se encuentra relacionado al principio de proporcionalidad y capacidad contributiva.

A continuación, se presenta el resultado de la simulación realizada por la Dirección Metropolitana Tributaria con la información proporcionada por la Dirección Metropolitana de Catastro (Iteración 5 – Valoración) con fecha de corte al 21 de octubre del 2021, (si bien el corte de la información es a octubre, la misma incluyó la metodología de valoración posteriormente aprobada mediante Ordenanza Metropolitana No. 027-2021 del 14 de diciembre del 2021), información poblada por la Dirección Metropolitana de Informática en la base de datos SIMULACIONES\_2022, del servidor 172.22.12.50 instancia sqlmdmq; respecto a la tabla impositiva de los predios rurales, con el detalle antes señalado, y la curva progresiva:

TABLA DE IMPUESTO PREDIAL RURAL												
Rango	Desde	Hasta	Tar.básica x1000	Tar. Exceso x1000	# de títulos	% de títulos	% títulos acumulados	% títulos acumulados inversa	Impuesto en usd.	% Impuesto	% Impuesto acumulado	% Impuesto acumulado inversa
1	0,00	40.000,00	0,00	0,25	50.436	51,99%	51,99%	100,00%	109.229,59	1,76%	1,76%	100,00%
2	40.000,01	70.000,00	0,25	0,27	12.798	13,19%	65,18%	48,01%	93.406,87	1,50%	3,26%	98,24%
3	70.000,01	100.000,00	0,27	0,29	7.259	7,48%	72,66%	34,82%	104.995,72	1,69%	4,95%	96,74%
4	100.000,01	200.000,00	0,29	0,32	10.302	10,62%	83,28%	27,34%	244.664,71	3,94%	8,89%	95,05%
5	200.000,01	300.000,00	0,32	0,36	4.084	4,21%	87,49%	16,72%	163.108,05	2,63%	11,52%	91,11%
6	300.000,01	400.000,00	0,36	0,66	1.918	1,98%	89,47%	12,51%	121.282,20	1,95%	13,47%	88,48%
7	400.000,01	500.000,00	0,66	0,96	1.088	1,12%	90,59%	10,53%	150.918,12	2,43%	15,90%	86,53%
8	500.000,01	750.000,00	0,96	1,26	1.743	1,80%	92,39%	9,41%	348.641,47	5,61%	21,51%	84,10%
9	750.000,01	1.000.000,00	1,26	1,56	816	0,84%	93,23%	7,61%	302.985,10	4,88%	26,39%	78,49%
10	1.000.000,01	1.250.000,00	1,56	1,86	539	0,56%	93,79%	6,77%	233.087,15	3,75%	30,14%	73,61%
11	1.250.000,01	1.500.000,00	1,86	2,20	405	0,42%	94,20%	6,21%	243.374,45	3,92%	34,06%	69,86%
12	1.500.000,01	1.750.000,00	2,20	2,90	238	0,25%	94,45%	5,80%	197.129,66	3,17%	37,24%	65,94%
13	1.750.000,01	2.000.000,00	2,90	3,00	263	0,27%	94,72%	5,55%	258.741,29	4,17%	41,40%	62,76%
14	2.000.000,01	en adelante	3,00	3,00	5.123	5,28%	100,00%	5,28%	3.639.507,91	58,60%	100,00%	58,60%
					<b>TOTAL</b>	<b>97.012</b>			<b>TOTAL</b>	<b>6.211.072,29</b>		

ESPACIO EN BLANCO



### III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Sobre la base del análisis antes desarrollado, se recomienda mantener las mismas condiciones principalmente sobre las tablas impositivas del impuesto predial urbano y rural, considerando las circunstancias macroeconómicas, producto de la pandemia.

Atentamente,

Realizado por:	Ing. Mauricio Rodríguez Herrera JEFE DE RENTAS MUNICIPALES DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA	
Realizado por:	Eco. Marcelo Hidalgo FUNCIONARIO DE LA DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA	
Realizado por:	Ing. Edmundo Correa* JEFE DE GESTIÓN Y CONTROL DE PROYECTOS TRIBUTARIOS DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA	

\*El Ing. Correa, limita su participación en el presente informe respecto a los procesos específicos de simulación de impuestos prediales en función de las fuentes de información proporcionadas por la Dirección Metropolitana de Informática