



**INFORME TÉCNICO SOBRE LAS PROPUESTAS  
PRESENTADAS POR LOS REPRESENTANTES DEL  
SECTOR TURÍSTICO DEL DISTRITO METROPOLITANO  
DE QUITO**



Agosto 2020

## **1. Marco para el análisis:**

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2893-O, de 25 de agosto de 2020, la Secretaria General del Concejo Metropolitano, por disposición del Dr. Jorge Yunda Machado, Alcalde Metropolitano de Quito y conforme requerimiento del Concejal Metropolitano Mario Granda, realizado el 25 de agosto de 2020 en la sesión No. 089 ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito solicitó a la Administración General, a la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y a la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico que remita un informe de acuerdo a sus competencias, respecto a las solicitudes realizadas por las comisiones generales recibidas en el Pleno del Concejo Metropolitano en la sesión No. 088 Ordinaria.

En la referida sesión del Concejo Metropolitano de Quito, realizada el 18 de agosto de 2020, se recibió en Comisión General al señor Jorge Martín de Bernardo Priego, Presidente de la Asociación de Mayoristas de Turismo del Ecuador y a la señora Amparo Lucía Espinosa Suquillo, Representante de la Mesa de LUAF'S y Patentes del Comité Emergente de Empresarios Turísticos del Ecuador cuya intervención se encuentra registrada en el link: <http://bit.ly/AudioConcejo18-08-2020>, desde el minuto 27:40 hasta el minuto 52:30 del audio.

El señor Alcalde de Quito solicitó a las autoridades de las entidades metropolitanas competentes que se analice la factibilidad y se emitan los informes correspondientes respecto a los pedidos relacionados a la exención, exoneración, diferimiento, y emisión de notas de crédito sobre los tributos relacionados al ejercicio de actividades económicas en el MDMQ, con especial énfasis en aquellos relacionados al sector turístico.

## **2. Antecedentes**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia internacional a la situación de emergencia de salud pública provocada por la enfermedad COVID-19. La rápida propagación, tanto a nivel internacional como nacional, motivó la reacción de la Administración Pública Central, que adoptó varias medidas excepcionales con el objetivo de amortiguar el impacto de esta crisis.

Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, de 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional por la pandemia mundial provocada por el coronavirus (COVID-19), para así coadyuvar a prevenir un posible contagio masivo en la población.

Mediante Acuerdo Interministerial Nro. 0000001, de 12 de marzo de 2020, los Ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, dispusieron medidas de prevención para evitar la propagación del coronavirus (COVID-19).

A través de Resolución Nro. A-020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito - DMQ, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados. Tras su vencimiento, se declaró nuevamente estado de excepción mediante Decreto Ejecutivo No.1074, de 15 de junio de 2020.

El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional.

Mediante resolución de 28 de abril de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivo cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé (i) restricciones obligatorias a nivel nacional y, (ii) restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020.

El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud.

La Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 2-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052 y estableció aspectos adicionales a considerarse en temas atinentes a la salud, violencia contra la mujer y otros.

El Presidente de la República, por medio de Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19

Con fecha 22 de junio de 2020, el Registro Oficial publicó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que contiene reformas impulsadas en el contexto de la crisis producida por la COVID-19. La norma contiene aspectos como: acuerdos laborales, pensiones educativas, tarifas para servicios básicos, facilidades financieras, convenios entre deudores y acreedores, entre otros.

### 3. Normativa Aplicable

#### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR:

- a) El artículo 120 establece entre las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional: *“7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.”*
- b) El artículo 132 señala que, entre otros casos, se requerirá la aprobación de una ley para: *“3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.”*
- c) El artículo 226 prescribe que: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley, Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”*
- d) El artículo 227 dispone: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transferencia y evaluación”*.
- e) El artículo 238 preceptúa que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera.
- f) El artículo 284 enlista entre los objetivos de la política económica a los siguientes: *“(…) 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. (...) 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.”*
- g) El artículo 300 determina que régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; y, que la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.
- h) El artículo 389 determina que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.
- i) El artículo 425 establece el orden jerárquico de aplicación de las normas de la siguiente manera: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias;

las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

#### **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN - COOTAD:**

- a) *El artículo 5 determina: “La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. (...)”.*
- b) El artículo 84 establece que entre otras, serán funciones del Gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo: *“a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”; (...) h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción (...); o) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de las mismas”.*
- c) El artículo 87 establece entre las atribuciones del Concejo Metropolitano: *“b) Regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor.”.*
- d) El literal e) del artículo 90 determina que será atribución del Alcalde Metropolitano, presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno.
- e) El artículo 169 determina *“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. (...)”.*
- f) El artículo 186 establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas.
- g) El artículo 489 establece entre las fuentes de obligación tributaria municipal y metropolitana: a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o metropolitanos; b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos; y, c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley.

- h) El artículo 491 señala taxativamente los impuestos municipales y metropolitanos. Aquellos directamente relacionados con las actividades económicas en el DMQ son: “(...) e) *El impuesto de matrículas y patentes; (...) i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.*”.
- i) El artículo 492 prescribe “*Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos.*”
- j) El artículo 498 determina que con la finalidad de estimular el desarrollo de determinadas actividades productivas, entre éstas el turismo, 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 COOTAD. Este tipo de estímulos serán aplicados en favor de todas las personas naturales o jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades taxativamente enlistadas en el artículo.
- k) La Sección novena del Capítulo II relativo a los impuestos municipales o metropolitanos, establece en el artículo 546 y siguientes, las disposiciones relativas al Impuesto de Patentes. (Sujeto pasivo, base imponible, reducciones, exenciones).
- l) El artículo 548 preceptúa, en su parte pertinente, que el concejo (metropolitano), mediante ordenanza establecerá la tarifa del impuesto anual en función del patrimonio de los sujetos pasivos, estableciendo que la tarifa mínima será de diez dólares y la máxima de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América.
- m) El artículo 549 prescribe: “*Cuando un negocio demuestre haber sufrido pérdidas conforme a la declaración aceptada en el Servicio de Rentas Internas, o por fiscalización efectuada por la predicha entidad o por la municipalidad o distrito metropolitano, el impuesto se reducirá a la mitad. La reducción será hasta de la tercera parte, si se demostrare un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores.*”.
- n) La Sección décima del Capítulo II relativo a los impuestos municipales o metropolitanos establece en el artículo 552 y siguientes las disposiciones relativas al Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales. (Sujeto activo, sujetos pasivos, base imponible, exenciones y plazo para el pago).
- o) El artículo 566 determina que las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios.

#### **CÓDIGO TRIBUTARIO:**

- a) El artículo 2 determina que las disposiciones de este Código y de las demás leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales. En consecuencia, no serán aplicables por la administración ni por los órganos jurisdiccionales las leyes y decretos que de cualquier manera

contravengan este precepto.

- b) El artículo 3 determina que sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos, y que las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.
- c) El artículo 8 reconoce la facultad reglamentaria en materia tributaria a las municipalidades, cuando la ley conceda a estas instituciones dicha facultad, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7 ibídem.
- d) El artículo 11 determina *“las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a la misma. Sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores.”. (Énfasis añadido).*
- e) El artículo 31 determina que exención o exoneración tributaria es la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social.
- f) El artículo 32 determina: *“Sólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. En ellas se especificarán los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal.”.*
- g) El artículo 37 determina los modos de extinción de la obligación tributaria: *“1. Solución o pago; 2. Compensación; 3. Confusión; 4. Remisión; y, 5. Prescripción de la acción de cobro.”.*
- h) El artículo 46 determina que las autoridades administrativas competentes, previa solicitud motivada del contribuyente o responsable, concederán facilidades para el pago de tributos, mediante resolución.
- i) El artículo 54, respecto a la remisión, determina que las deudas tributarias **sólo podrán condonarse o remitirse en virtud de ley**, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen. Los intereses y multas que provengan de obligaciones tributarias, podrán condonarse por resolución de la máxima autoridad tributaria correspondiente **en la cuantía y cumplidos los requisitos que la ley establezca**. (Énfasis añadido).
- j) El artículo 65 determina en el ámbito provincial o municipal, la dirección de la administración tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial o al Alcalde, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine.
- k) El artículo 152 y siguientes reconocen el derecho de los administrados a solicitar facilidades de pago sobre deudas tributarias cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 119 y en el mismo artículo 152. El plazo para de las facilidades de pago será de hasta veinte y cuatro (24) meses, y hasta cuarenta y ocho (48) meses constituyendo garantía suficiente que respalde el pago.

**LEY ORGÁNICA PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PUBLICADA EN EL REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 253 DE 24 DE JULIO DE 2020.**

- a) La Disposición Transitoria Única determina *“En consideración al grave impacto en la economía, como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID19, para el pago de las patentes municipales y metropolitanas correspondientes a las actividades del año 2020 y 2021, las mismas que serán liquidadas en el año 2021 y 2022, respectivamente, los concejos cantonales y metropolitanos podrán autorizar de forma general una **reducción de hasta el 50% del monto de los impuestos de patente y 1.5 x mil sobre los activos totales**, que recauda cada Gobierno Autónomo Descentralizado, mediante sus respectivas Ordenanzas; esto sin perjuicio del cobro de la tercera parte de su valor conforme a lo que establece el artículo 549 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD.”.* (Énfasis añadido).

**CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO:**

- a) El Libro III.5 Presupuesto, Finanzas y Tributación establece en su Capítulo IV la regulación respecto del Impuesto de Patentes Municipales y Metropolitanas. El artículo III.5.119 y siguientes determinan las disposiciones respecto al hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, base imponible, deducciones, incentivos, tarifas y plazos para declaración y pago.
- b) El artículo III.5.119 determina que el hecho generador del impuesto constituye el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales en el Distrito Metropolitano de Quito (Actividad Económica).
- c) El artículo III.5.122 determina que la base imponible del Impuesto de Patente es el patrimonio neto del sujeto pasivo. Se entiende por patrimonio neto la diferencia entre el total de activos y total de pasivos, establecidos con base en los registros públicos.

Para el caso de las **personas naturales no obligadas a llevar contabilidad** de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional **la base imponible del Impuesto de Patente se determina presuntivamente** con base en el patrimonio neto promedio aplicable a la Actividad Económica de la que se trate. La tabla de bases presuntivas será emitida por los órganos administrativos competentes en materia tributaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito conforme al Clasificador Internacional Industrial Uniforme –CIIU.

- d) El artículo III.5.124 establece la tasa para la determinación del Impuesto de Patente a la base imponible del impuesto de patente; y, el numeral 4 del artículo III.5.125 establece la tabla de límites de cuota del impuesto de patente.
- e) El artículo III.5.126 determina los plazos para declarar y pagar el impuesto a la patente. El mismo artículo determina, en su parte pertinente, que las personas naturales obligadas a llevar contabilidad y las personas jurídicas, presentarán y pagarán la declaración anual del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, en los mismos plazos y en forma conjunta con el Impuesto de Patente Municipal.
- f) El artículo III.5.127 determina que conjuntamente con el impuesto de patente municipal se cobrará la tasa por autorización de funcionamiento cuyo beneficiario será el Municipio del Distrito



Metropolitano de Quito, siendo los sujetos pasivos de este tributo los mismos del impuesto patente municipal y cuya cuantía será el 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal que en ningún caso será mayor de USD 100,00 (cien dólares de los Estados Unidos de Norteamérica).

- g)** El Capítulo XII del Título IV De las Tasas, del Libro III.5 establece y regula la Tasa de Turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas (LUAE). El artículo III.5.270. cuantía de esta tasa se determina de acuerdo a la clasificación, categoría, tipo y subtipo de los establecimientos turísticos, siendo el valor a pagar más alto el correspondiente a Hotel de categoría 5 Estrellas que asciende a USD 2.600 (Dos mil seiscientos Dólares de los Estados Unidos de América.); y, el valor a pagar más bajo el correspondiente a Fuentes de sida de tercera categoría que asciende a USD 36.00 (Treinta y seis Dólares de los Estados Unidos de América).
- h)** El Capítulo XIII del Título IV De las Tasas, del Libro III.5 establece y regula la Tasa por Facilidades y Servicios Turísticos. El artículo III.5.273 determina que el hecho generador de la tasa es el aprovechamiento de los servicios y facilidades turísticas que presta la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, directamente o a través de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico - Quito Turismo- y otras entidades municipales, y se encuentran a disposición de los sujetos pasivos.

El tributo se causará en razón del uso del alojamiento (pernoctación), contadas por número de noches y por habitación ocupada, que haya hecho el o los huéspedes en establecimientos turísticos como: hoteles, hostales, hosterías, resorts, casas de huéspedes y alojamiento extrahotelero.

- i)** El artículo III.5.276 determina que son sujetos pasivos de la tasa, en calidad de contribuyente, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que contraten el servicio de alojamiento; y, en calidad de agente de percepción, las personas naturales o jurídicas titulares de los establecimientos de alojamiento turístico determinadas en el artículo III.5.273.

#### 4. Política Pública Municipal - Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad. -

La Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad (SDPC) ejerce la rectoría, dirección, planificación, gestión y evaluación del desarrollo económico productivo en el DMQ y su región de influencia. Trabaja en la generación de empleo sostenible, de calidad, el fomento de la competitividad sistémica, la promoción de exportaciones e inversiones y el apoyo a la innovación del conocimiento, desarrollo y uso de tecnologías que generen valor agregado.

Como parte de la SDPC, la Dirección de Desarrollo Productivo de la SDPC tiene como misión: “Diseñar, proponer, planificar, monitorear y supervisar políticas, estrategias, agendas, estudios, informes, planes, programas y proyectos concernientes a las áreas de emprendimiento, innovación, desarrollo empresarial, empleo y demás ejes de acción definidos en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la planificación estratégica de la Secretaría, así como el de ‘la construcción y análisis de información referente al sector productivo’”.

La Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, establecen como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados la planificación del desarrollo estratégico de sus circunscripciones y los correspondientes planes de ordenamiento territorial. Este mandato involucra entonces una articulación entre los objetivos del desarrollo sostenible – ambiental, económico y social – y la forma de organizar el territorio.

En este sentido, el componente estratégico del PMDOT 2015-2025 (Volumen II) presenta como principios de la planificación estratégica, los siguientes:

- Calidad de vida para todos los ciudadanos
- Mayores oportunidades para todos
- Correspondencia entre el desarrollo y el ordenamiento territorial
- Transversalidad e integralidad
- Innovación hacia la ciudad inteligente
- Centralidades múltiples
- Corresponsabilidad

Este documento plantea que el desarrollo de competitividad y el ordenamiento territorial del distrito deben responder a un sistema integrado de planificación que interrelacione los tres ejes del desarrollo: social, ambiental y económico-productivo, y que genere encadenamientos y sinergias en el alcance de los objetivos del desarrollo.

Más específicamente, propone que las políticas de competitividad se complementen con los factores educativos y de formación profesional. De igual forma, subraya la claridad en la definición de las áreas industriales y productivas, con la consideración de estrategias de conformación de clústeres productivos y de conectividad, sin afectar los suelos distritales de alta valoración ambiental o agrícola.

En cuanto al Desarrollo Económico, Productivo y Competitividad, dentro del componente Quito Ciudad de Oportunidades, la Política O1 declara: “Se impulsará la articulación de Cadenas de Valor y Clústeres para la transformación de la matriz productiva, que promueva la cooperación entre actores y la inclusión económica en los encadenamientos, orientado a la innovación y el conocimiento, y gestionado con criterios de sostenibilidad y sustentabilidad.” En este, el objetivo 1.1 busca articular los sectores productivos con una estrategia de mejora competitiva. Los lineamientos estratégicos propuestos incluyen la creación de estrategias participativas de aglomeración industrial y el fomento a la competitividad de las cadenas de valor priorizadas.

Paralelamente, la política O2 propone “El gobierno distrital apoyará al desarrollo económico de la ciudad a través del fortalecimiento de los factores avanzados de competitividad que sean la base para la diversificación y especialización de sus cadenas productivas orientadas al cambio de la matriz productiva.”, para lo que se resalta la estructuración planes de acción específica a cada clúster para mejorar su competitividad. Entre las líneas de acción planificadas para conseguirlo se tienen: el impulso de un ecosistema favorable para la innovación y el emprendimiento; la facilitación de procesos de transferencia e intensidad tecnológica en las actividades productivas; la generación de programas de capacitación y asistencia técnica acordes con las necesidades de las cadenas de valor; entre otros.

En el mismo componente, la Política O5 expresa: “El gobierno distrital contribuirá a la consolidación del DMQ, como un nodo logístico integrado, que permita a la capital construir redes e insertarse exitosamente en el contexto regional y mundial.” Dentro de esta, el objetivo 5.1 declara que “Quito, es una ciudad articulada logísticamente a nivel nacional y regional, y cuenta con una infraestructura adecuada para la producción.” Entre sus metas, se menciona la articulación de los planes nacionales y provinciales a través del Plan Logístico de Quito, y el diseño de planes priorizados de infraestructura productiva para la ciudad.

De forma paralela, en el segmento ambiental del componente Quito Ciudad Inteligente, las políticas que guían la creación del presente proyecto son:

A1: “Garantizar la gestión integral de residuos bajo el concepto Cero Basura o de economía circular, con enfoque de participación, corresponsabilidad ciudadana y responsabilidad ambiental y social.

A2: “Promover la sustentabilidad ambiental del territorio garantizando los servicios ecosistémicos del patrimonio natural, fomentando su conocimiento, su manejo sustentable y su contribución al tejido urbano-rural.”

A3: “Garantizar la sostenibilidad local del territorio enfocado a la reducción y compensación de la huella de carbono y a la resiliencia del DMQ frente al cambio climático.”

En este sentido, La Secretaria de Desarrollo Productivo alineada con los objetivos del eje económico de la ciudad señalados en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PMDOT 2015-2025, y en el Plan de Gobierno del Alcalde Metropolitano de Quito, Dr. Jorge Yunda, ha trabajado en el desarrollo de estrategias de desarrollo productivo para la ciudad. Estos avances se resumen en documentos como la Agenda de Competitividad (2019), la Estrategia de Resiliencia (2018), la Estrategia Agroalimentaria (2018), y propuestas elaboradas por las adscritas, como los correspondientes al tema de innovación que prevé la creación de un Centro de Innovación en la ciudad.

#### **4.1 Agenda de competitividad**

En el caso de la Agenda de Competitividad, esta plasma la visión compartida y el trabajo conjunto de actores clave en cuanto al desarrollo económico y al fortalecimiento de la competitividad y productividad de Quito. Propone políticas a mediano y largo plazo para atenderlas, con actividades específicas y proyectos a nivel de cada sector priorizado -entre los que se encuentran los servicios informáticos y financieros-, en las siguientes áreas prioritarias: mejora del clima de negocios, posicionamiento de las ventajas competitiva, fortalecimiento de MIPYMES, desarrollo de capacidades, y generación de infraestructura sostenible.

En la Agenda se definieron siete sectores de alto valor agregado con alto potencial local: servicios informáticos y software, fabricación de productos farmacéuticos, fabricación de caucho y plástico adaptándonos a la nueva realidad del plástico, sustancias químicas, productos alimenticios, agroindustria, servicios financieros y construcción; así como dos sectores adicionales que son transversales y vitales para la economía local también: floricultura y turismo. Sobre cada uno de ellos se presenta un diagnóstico, sus ventajas competitivas, un resumen de lo avanzado y una visión a largo plazo. Fue construida en cooperación con el sector privado y académico, como una línea de base para su proyección al futuro

#### **4.2 Estrategia de resiliencia**

La Estrategia de Resiliencia publicada en 2017 establece entre sus ámbitos de acción al “Eje D: Economía Sólida y Recursiva” mismo que se encuentra orientado al “fortalecimiento de los sectores productivos y de la diversificación de líneas de negocios de manera responsable con el ambiente.” Se busca generar “un entorno económico propicio para fortalecer la oferta y demanda laboral, con un enfoque en los jóvenes; propiciar una economía diversa, sostenible e innovadora; e impulsar la economía alimentaria como eje del desarrollo”.

#### **4.3 Plan estratégico de turismo**

Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible de Quito al 2021, el cual define tres ejes estratégicos y objetivos específicos para cada uno:

Eje estratégico 1 Conectividad, 1) Mejorar la conectividad de Quito 2) Mejorar los costos asociados a la infraestructura existente y servicios asociados 3) Aprovechar y mejorar el marco regulatorio de servicios aéreos (ASAs, restricciones a chárter, impuestos, otros)

Eje estratégico 2 Desarrollo de RICE : 1)Conformar un ente de participación mixta que represente a la comunidad de Quito en el mercado de reuniones, 2) Empezar un programa de capacitación y fomento al emprendimiento, 3) Contar con un esquema de financiamiento mixto que garantice la sustentabilidad de la UEN, 4) Articular narrativa y propuesta de valor que describan al destino como sede ideal para reuniones, 5) Involucrar a la comunidad a través de la UEN.

Eje estratégico 3: 1) Alinear objetivos y acciones de marketing entre los departamentos de Quito Turismo involucrados 2) Optimizar la gestión de la comunicación y el marketing online diferenciando por públicos 3) Atraer, convencer y fidelizar a los segmentos clave para el turismo de Quito 4) Generar y difundir contenidos originales, que inspiren interés e interacción en el público objetivo para considerar a Quito como destino turístico 5) Optimizar la comercialización de servicios turísticos de Quito a través del ecosistema digital turístico del destino 6) Incrementar el atractivo de proyectos y modelos de inversión turística de alto impacto y posicionar Quito como plaza de inversiones turísticas mundiales 7) Desarrollar las oportunidades de desarrollo en barrios y centralidades urbanas o rurales con potencial turístico de Quito 8) Consolidar a Quito como una ciudad vibrante, dinámica, cultural y atractiva 9) Consolidar el posicionamiento de Quito en los mercados nacional e internacionales. 10) Disponer de información ajustada y a tiempo real para la toma de decisiones en relación a los mercados 11) Focalizar esfuerzos de marketing dirigidos a los mercados y segmentos prioritarios 12) Maximizar la eficiencia y el grado de aprovechamiento de los recursos de promoción.

#### **4.4 Plan emergente para la reactivación turística**

El plan emergente para la reactivación turística del Distrito Metropolitano de Quito en el marco de la pandemia mundial por COVID-19 proporciona ocho estrategias, con acciones para su implementación, que se detallan a continuación:

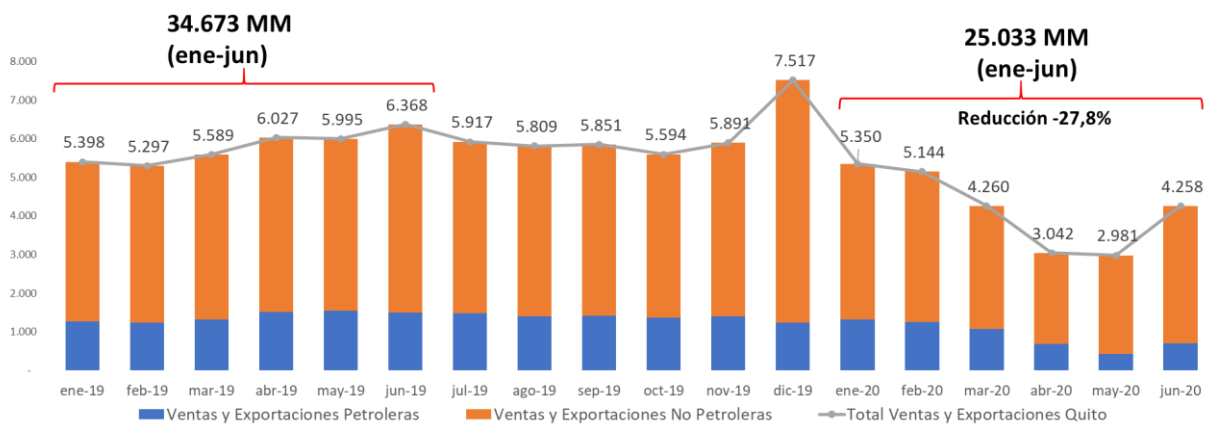
1. **PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD:** Comprende el diseño, asesoría e implementación de protocolos de bioseguridad para las actividades turísticas, los cuales comprenden acciones y herramientas comprobadas científicamente para evitar el contagio del COVID 19. (Si es posible, de cumplimiento obligatorio).
2. **CAPACITACIONES FOCALIZADAS:** Consiste en el desarrollo de capacidades locales de la nueva realidad, enfoques y tendencias turísticas post pandemia.
3. **REESTRUCTURACIÓN DE MERCADOS PRIORITARIOS:** Comprende la priorización de mercados para una reactivación rápida del turismo de acuerdo a las proyecciones turísticas a nivel mundial, nacional y local.
4. **TECNOLOGÍA Y NUEVAS TENDENCIAS:** Engloba la optimización de nuevas herramientas tecnológicas para la activación, difusión y promoción de la oferta turística.
5. **CAMPAÑA CON NUEVOS ACTORES:** Comprende el desarrollo de campañas promocionales para la nueva realidad del turismo en el Distrito Metropolitano de Quito.
6. **ASISTENCIA PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS EMPRESAS TURÍSTICAS:** Son acciones propuestas por el sector privado para la estabilización y recuperación de las empresas turísticas
7. **ARTICULACIÓN EMPRESARIAL:** La integración de un destino comprende la articulación y trabajo en equipo de los actores turísticos y no turísticos, necesaria para impulsar el turismo como actividad dinamizadora de la economía.
8. **SEGURIDAD TURÍSTICA:** Comprende todas las facilidades y servicios que requiere un destino, para desarrollo de visitas turísticas.

## 5. Situación Socio-económica actual

Como consecuencia de la cuarentena obligatoria y las restricciones a la movilidad dispuestas por causa de la emergencia sanitaria declarada por la propagación de la COVID-19, las actividades económicas funcionaron a menos de la mitad de su capacidad, generando una contracción de la economía y una grave afectación a los sectores productivos de la ciudad, sus empresas y especialmente sus trabajadores. Alrededor del mismo periodo, el país enfrentó una reducción significativa del precio del petróleo<sup>1</sup>, principal motor de la economía nacional. El Fondo Monetario Internacional prevé una reducción del crecimiento económico mayor a 10,9 puntos porcentuales a escala nacional. Este efecto tendrá implicaciones para la economía local, pues esta constituye el 25% de la producción nacional en la generación de valor agregado.

Gran parte de negocios domiciliados en Quito han sufrido pérdidas importantes. Respecto a ventas y exportaciones, el sector productivo de la ciudad registra una reducción del 27,8 por ciento en el primer semestre del 2020 en relación con el año anterior, o lo que corresponde a una reducción de USD 9.640 millones. Al comparar únicamente el mes de junio, entre 2019 y 2020 se observa una reducción del 31% de las ventas totales (locales y exportaciones).

**Ventas y Exportaciones de Quito en Millones USD**



**Fuente:** SRI, última declaración de IVA. **Elaboración:** SDPC

Entre las actividades más afectadas en Quito en el último mes se encuentran las vinculadas a: i) artes, entretenimiento y recreación con un -69,5% de reducción en el último mes, ii) alojamiento y servicio de comida con una reducción del -58,6% iii) Construcción -51%, iv) transporte y almacenamiento -44,8%. Adicionalmente se encuentran también las actividades de comercio al por menor y mayor, así como actividades de manufactura, ambas con gran participación dentro de la economía local y una fuerte reducción en ventas y exportaciones.

<sup>1</sup> (2020, Abril 21). ¡Inaudito! El barril de petróleo vale menos que cero dólares .... Obtenido Julio 27, 2020, de <https://www.marca.com/tiramillas/actualidad/2020/04/20/5e9dfd03e2704ea2bb8b45e9.html>

### Actividades económicas de Quito más afectadas en ventas locales

| ACTIVIDAD ECONÓMICA   | Resumen Ventas Locales Tasa de Crecimiento |                 | Resumen Ventas Locales en Millones de Dólares |                 |
|---|--|-----------------|---|-----------------|
|   | ene-junio 2019/2020                        | junio 2019/2020 | ene-junio 2019/2020                           | junio 2019/2020 |
| ARTES, ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN.  | -43,5%                                     | -69,5%          | -31,4   | -8,4            |
| ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO Y DE SERVICIO DE COMIDAS.                                      | -40,0%                                     | -58,6%          | -236,6  | -61,9           |
| CONSTRUCCIÓN.   | -43,2%                                     | -51,0%          | -425,8  | -84,6           |
| EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS.  | -22,9%                                     | -48,3%          | -494,2  | -197,7          |
| TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO.  | -36,3%                                     | -44,8%          | -461,6  | -143,4          |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA.   | -31,9%                                     | -38,7%          | -63,8   | -13,6           |
| ACTIVIDADES INMOBILIARIAS.  | -33,7%                                     | -36,3%          | -113,0  | -31,4           |
| ACTIVIDADES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO.                                      | -23,9%                                     | -35,1%          | -127,7  | -33,5           |
| ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS.  | -27,0%                                     | -34,6%          | -471,1  | -136,1          |
| OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS.   | -26,0%                                     | -34,5%          | -130,1  | -29,4           |
| ENSEÑANZA.  | -19,3%                                     | -29,4%          | -86,6   | -20,5           |
| COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS. | -28,7%                                     | -27,1%          | -3677,1                                       | -608,3          |
| INDUSTRIAS MANUFACTURERAS.  | -25,6%                                     | -20,4%          | -1057,3                                       | -144,0          |

Fuente: SRI, última declaración de IVA. Elaboración: SDPC

La problemática de la producción local se refleja directamente en la pérdida de empleo en las microempresas, las cuales representan el 88% del tejido empresarial de la ciudad<sup>2</sup> y aproximadamente el 50% de los 981.581 empleos generados por las empresas quiteñas se concentra, principalmente, en comercio, industrias manufactureras, administración pública, actividades de servicios administrativos y de apoyo, y actividades profesionales científicas y técnicas<sup>3</sup>.

En función de estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las proyecciones para la ciudad sugieren una pérdida de más de 160.000 empleos por la emergencia sanitaria<sup>4</sup>, principalmente en el primer semestre del 2020. Lo anterior incrementará las cifras precrisis de más de 96 mil desempleados, 191 mil subempleados y más de 199 mil personas en condiciones de informalidad<sup>5</sup>. Sin embargo, los resultados en el mercado laboral no afectarán todos los trabajadores en la misma medida. Aquellos que pueden trabajar desde casa y aquellos empleados en industrias esenciales o priorizadas, que se mantuvieron abiertas a pesar a la emergencia, continuaron trabajando y generando rentas. Por el contrario, aquellos con trabajos en industrias no esenciales o que no se pueden realizar desde casa enfrentan despidos y disminuciones significativas de ingresos.

## 6. Situación sanitaria

El COE Nacional incorporó un mecanismo de semaforización para la autorización de la reactivación de las actividades económicas en el país, de acuerdo con la incidencia de contagios en cada provincia y

<sup>2</sup> Microempresas son aquellas que venden menos de cien mil dólares al año y emplean menos de 9 trabajadores.

<sup>3</sup> (n.d.). Directorio de Empresas |. Obtenido Julio 27, 2020, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas/>

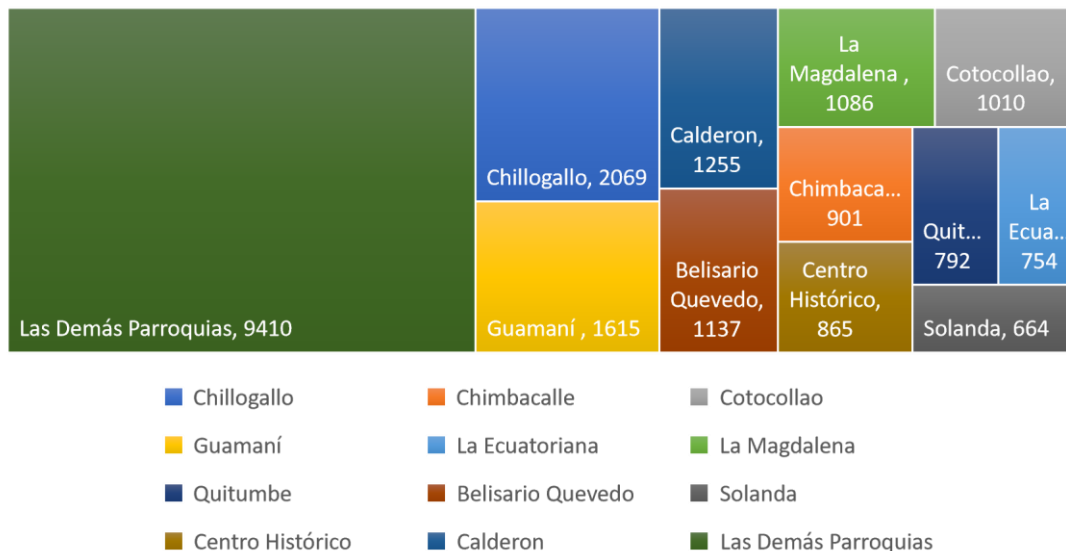
<sup>4</sup> (2016, August 23). Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe - ILO. Obtenido Julio 27, 2020, de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_732198.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf)

<sup>5</sup> (n.d.). Empleo – Diciembre 2019 |. Obtenido Julio 27, 2020, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/>

ciudad, y su capacidad de atenderlos. Su última actualización se publicó con fecha 30 de agosto de 2020<sup>6</sup>. Aunque el DMQ se encuentra en semáforo amarillo, se estipularon condiciones especiales como: la prohibición de apertura de cines, restricciones de aforo de restaurantes y centros comerciales, suspensión de eventos públicos y reuniones privadas, entre otras<sup>7</sup>.

A la fecha (30 de agosto de 2020), se contabilizaron 104.692 casos de personas contagiadas en el país<sup>8</sup>, de los cuales 23.865 están en Pichincha y 21.558 en Quito<sup>9</sup>. Los casos reportados en el DMQ se concentran, principalmente, en las parroquias: Chillogallo, con 2.069 casos (9,6%); Guamaní, con 1.615 casos (7,5%); Belisario Quevedo, con 1.137 casos (5,3%); y, Calderón, con 1.255 casos (5,8%). Sin embargo, la observación de un incremento importante en el número de casos de COVID-19 así como el subsecuente pico alcanzado en la evolución de estos durante los últimos días, genera un temor en la ciudadanía. Y, más allá del número de contagios, la reducción de la movilización y el consumo de los hogares que el temor puede generar intensifica los efectos económicos adversos ya observables en la cadena de actores alrededor del comercio de bienes y servicios de la ciudad.

### Parroquias de Quito con Mayor Número de Contagios



Fuente: COE Provincial

Elaboración: SDPC

### 7. Análisis sobre los requerimientos de los ciudadanos que fueron recibidos en Comisión General por el Concejo Metropolitano de Quito:

En su intervención, el señor Jorge Martín de Bernardo Priego, Presidente de la Asociación de Mayoristas de Turismo del Ecuador solicitó que las tasas de LUAE y patentes municipales se exoneren del pago durante la inactividad y que se cobre únicamente la parte proporcional al tiempo en que

<sup>6</sup> (2020, Agosto 30). Resoluciones COE Nacional 30 de agosto 2020 – Servicio .... Obtenido Agosto 30, 2020, de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-26-de-agosto-2020/>

<sup>7</sup> (2020, May 26). Quito pasaría a un semáforo amarillo 'acoplado' a la ciudad el .... Obtenido Julio 27, 2020, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/yunda-semaforo-amarillo-quito-coronavirus.html>

<sup>8</sup> COE-Nacional, Infografía Nacional covid-19, 30 de agosto 2020, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/INFOGRAFIA-NACIONALCOVI-19-COE-NACIONAL-08h00-30082020.pdf>

<sup>9</sup> COE-Provincial, Situación Covid-19, 30 Agosto 2020, <https://coe-pichincha.senescyt.gob.ec/situacion-pichincha/>



estuvieron activas. Adicionalmente, solicitó que se generen notas de crédito en favor de las empresas que ya han pagado los tributos en el año 2020, de manera que se descuente del valor a pagar para el año 2021.

Sobre la solicitud realizada se debe precisar lo siguiente:

El artículo 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando que “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. (...)”

La norma transcrita, establece que las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. El principio de legalidad es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad.

Con ese contexto, respecto a la solicitud realizada por el referido ciudadano se debe señalar que los tributos municipales más representativos para un negocio como: (i) El impuesto de patentes, y (ii) el Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, son tributos creados a través del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización- COOTAD, cuerpo normativo con jerarquía de ley orgánica que determina la base imponible de los tributos, sus sujetos pasivos, así como el plazo para su declaración y pago.

El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador establece el orden jerárquico de aplicación de las normas ubicando a las leyes orgánicas por sobre las ordenanzas. En tal sentido, en la elaboración de cualquier proyecto normativo dentro del GAD del DMQ, se considerarán las competencias y atribuciones que el ordenamiento jurídico nacional confiere a cada nivel de gobierno.

El artículo 169 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización- COOTAD determina que la concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los gobiernos autónomos descentralizados solo se podrá realizar a través de ordenanza. En esa misma línea el artículo 186 ibídem establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas.

De acuerdo al principio de jerarquía normativa consagrado en la Constitución, en el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las disposiciones contenidas en los artículos 169 y 186 del COOTAD son aplicables para aquellos tributos creados mediante ordenanza metropolitana. Por tal motivo, la reducción o modificación parcial o total de impuestos como el 1.5 por mil sobre los activos totales será posible únicamente a través de un cuerpo normativo de igual jerarquía; es decir, a través de una Ley Orgánica.

En el caso del impuesto de patentes, tributo que grava a las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales, el artículo 548 del COOTAD faculta a los concejos municipales o metropolitanos para establecer, mediante ordenanza, la tarifa del impuesto anual en función del

patrimonio de los sujetos pasivos, estableciendo un valor mínimo de diez dólares y máximo de veinte y cinco mil dólares.

Precisamente conforme a dicha atribución, el Concejo Metropolitano de Quito, en el artículo III.5.124 del Código Municipal ha establecido la tabla de tarifas para el impuesto de patente. El valor de la cuota del Impuesto de patente no podrá superar en ningún caso los límites previstos en función de rangos establecidos en la tabla que consta en el numeral 4 del artículo III.5.125 ibídem.

De acuerdo al análisis de los dos tributos referidos anteriormente tenemos que sobre el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales no cabe la posibilidad de que este sea modificado, disminuido, aplazado o diferido su pago mediante ordenanza metropolitana. Esto en razón de que tanto su base imponible como la fecha de declaración y pago se encuentran expresamente establecidas en una ley orgánica como el COOTAD. Respecto al impuesto de patente, si bien es cierto, también se encuentra establecido en COOTAD, la misma norma faculta a los concejos municipales y metropolitanos establecer su tarifa mediante ordenanza metropolitana; no obstante, de proponerse una disminución en la tarifa de este tributo, las entidades metropolitanas competentes deberán emitir los informes que correspondan y cumplir con las disposiciones que para el efecto establece el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente.

Adicionalmente, se considerará lo dispuesto en el artículo 11 del Código Tributario, cuya parte pertinente preceptúa que las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores.

No obstante las limitaciones jurídicas que impiden a los gobiernos autónomos descentralizados efectuar dispensas, reducciones o diferimiento del pago de obligaciones tributarias, el ordenamiento jurídico nacional prevé alternativas como aquella establecida en el artículo 549 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización –COOTAD que, en relación al impuesto a la patente, prescribe “cuando un negocio demuestre haber sufrido pérdidas conforme a la declaración aceptada en el Servicio de Rentas Internas, o por fiscalización efectuada por la predicha entidad o por la municipalidad o distrito metropolitano, el impuesto se reducirá a la mitad. La reducción será hasta de la tercera parte, si se demostrare un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores.” Los numerales 1 y 2 del artículo III.5.125 del Código Municipal para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito también hacen referencia a esta reducción.

Asimismo, la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 253 de 24 de julio de 2020, establece en su Disposición Transitoria Única: “En consideración al grave impacto en la economía, como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID19, para el pago de las patentes municipales y metropolitanas correspondientes a las actividades del año 2020 y 2021, las mismas que serán liquidadas en el año 2021 y 2022, respectivamente, los concejos cantonales y metropolitanos podrán autorizar de forma general una reducción de hasta el 50% del monto de los impuestos de patente y 1.5 x mil sobre los activos totales, que recauda cada Gobierno Autónomo Descentralizado, mediante sus respectivas Ordenanzas; esto sin perjuicio del cobro de la tercera parte de su valor conforme a lo que establece el artículo 549 del

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD.”. (Énfasis añadido).

En virtud de las normas analizadas; y, sin perjuicio de lo que determinen los informes que, por disposición del Concejo Metropolitano y del señor Alcalde de Quito, deberán emitir tanto la Procuraduría Metropolitana como la Dirección Metropolitana Tributaria, en lo que respecta a los impuestos de patente, y del 1.5 por mil sobre los activos totales se determina que además de los beneficios establecidos en las disposiciones contenidas tanto en el artículo 549 del COOTAD y la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, no existe otro mecanismo legal que faculte a la administración tributaria municipal exonerar a sus contribuyentes del pago de sus obligaciones tributarias durante el período de inactividad, tal como lo ha propuesto el Presidente de la Asociación de Mayoristas de Turismo del Ecuador.

Una vez que se ha realizado una breve síntesis sobre las disposiciones aplicables a los impuestos establecidos en el COOTAD, es preciso analizar los tributos relacionados a la actividad turística que han sido creados por el Concejo Metropolitano de Quito: (i) Tasa de Turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas, y (ii) Tasa por Facilidades y Servicios Turísticos. Ambas tasas se encuentran establecidas y reguladas en los capítulos XII y XIII del Título IV De las Tasas, del Libro III.5 del Código Municipal, respectivamente.

En el caso de la primera, el sujeto pasivo es el titular del establecimiento turístico, cualquiera sea su naturaleza; es decir, que este tributo grava a las personas naturales o jurídicas que ejerzan cualquier tipo de actividad turística dentro del DMQ, mientras que en el caso de la segunda, la tasa se causará en razón del uso del alojamiento (pernoctación), contadas por número de noches y por habitación ocupada, que haya hecho el o los huéspedes en establecimientos turísticos tales como: hoteles, hostales, hosterías, resorts, casas de huéspedes y alojamiento extrahotelero. En ese sentido, el artículo III.5.276 del Código Municipal determina que son sujetos pasivos de la tasa, en calidad de contribuyente, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que contraten el servicio de alojamiento; y, en calidad de agente de percepción, las personas naturales o jurídicas titulares de los establecimientos de alojamiento turístico determinadas en el artículo III.5.273.

La distinción que se realiza en el párrafo anterior es necesaria para establecer que, en el caso de la Tasa por Facilidades y Servicios Turísticos, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico- Quito Turismo, no grava a los establecimientos turísticos como hoteles, hostales, hosterías, resorts, etc., sino a sus huéspedes, en razón de cada pernoctación. Por tal razón, se establece que la referida empresa metropolitana con base en los informes emitidos por las áreas competentes, deberá elaborar una propuesta que permita establecer una reducción en favor del sector turístico tratando de no afectar, en medida de lo posible, a los programas, proyectos y actividades que ejecuta en favor del sector turístico de la ciudad.

Finalmente, se deberá considerar que la potestad para presentar cualquier proyecto normativo de carácter tributario, será potestad privativa del Alcalde Metropolitano conforme lo prescrito en el literal e) del artículo 90 del COOTAD.

## 8. Justificación

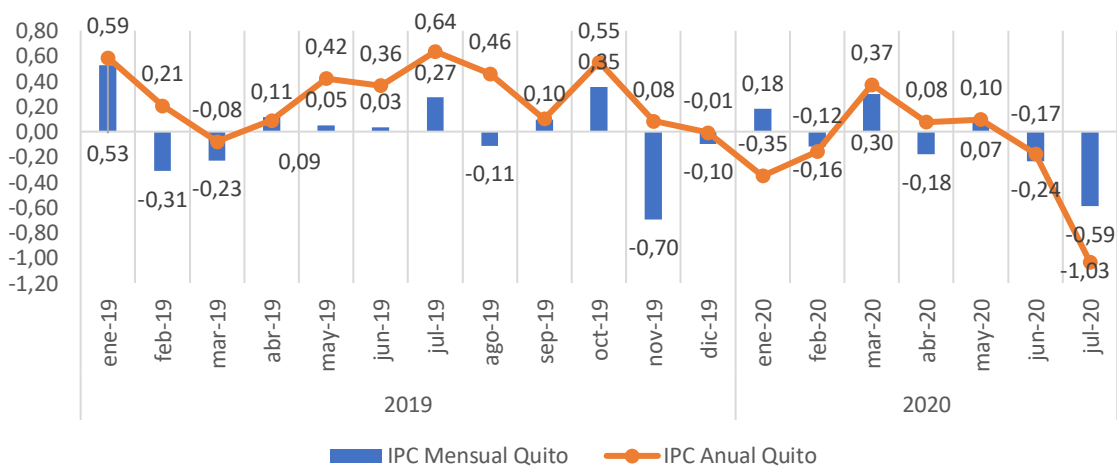
### 8.1 Oferta, demanda y precios de equilibrio

El precio de un producto o servicio se conforma de elementos que van más allá de sus costes de manufacturación. Una explicación de esos elementos adicionales se encuentra en la teoría de la oferta y la demanda, misma que describe la interacción en el mercado de un determinado bien entre los consumidores y productores<sup>10</sup>.

Una de las conclusiones de esta teoría explica que si el precio de un bien está demasiado bajo y los consumidores demandan más de lo que los productores pueden poner en el mercado, se produce escasez. En consecuencia, los productores subirán los precios hasta que se alcance el nivel al cual lo que se oferta es igual a lo que se demanda, conocido también como equilibrio de mercado. De igual forma ocurre ante una situación en la que la demanda, por cualquier shock externo, se reduce: la oferta deberá reducir los precios para incentivar el aumento de la demanda y alcanzar los niveles de eficiencia que supone el equilibrio de mercado.

Es por ello, que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para la ciudad de Quito, el cual se encarga de medir los cambios en el tiempo del nivel general de los precios de consumo final de bienes y servicios de los hogares en el área urbana para el mes de Julio del 2020 fue de un -0,59 para el caso del IPC mensual (*variación de precios en el último mes respecto al mes anterior en el 2020*, mientras que en el IPC anual (*variación de precios del mes con respecto al mismo mes del año anterior julio 2019 versus julio 2020*) se registró un -1,03. Lo que se puede explicar como una reducción de la demanda en la ciudad de Quito que obliga la reducción de precios para mantener la venta en los últimos meses. Por lo cual, es importante brindar como Municipio todas las medidas de alivio que permitan que las actividades económicas en la ciudad salgan a flote de esta crisis producida por la pandemia del Covid-19.

**Variación del Índice de Precios al Consumidor Quito**



Fuente: INEC

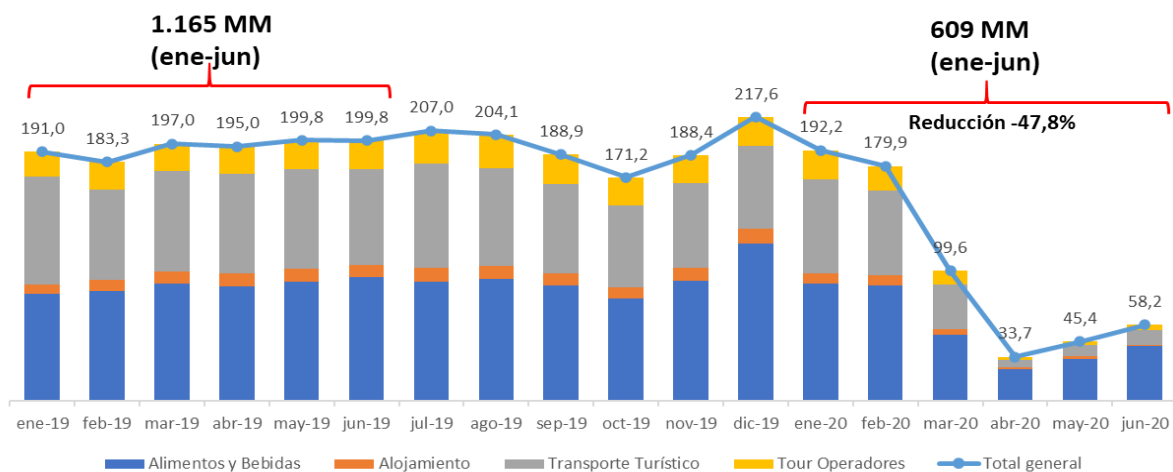
Elaboración: SDPC

<sup>10</sup> "Teoría de la oferta y la demanda | BBVA." 2 Abr. 2018, <https://www.bbva.com/es/teoria-la-oferta-la-demanda/>. Acceso 27 Jul. 2020.

De acuerdo con lo expuesto, el contexto económico actual ha generado fuertes afectaciones a las actividades vinculadas al turismo en la ciudad, en donde los ingresos de los demandantes (emprendedores, comerciantes) ha disminuido, y las preferencias han cambiado ya que las actividades económicas y comerciales relacionadas a productos no esenciales han quedado en segundo plano, por lo que a manera de ejemplo en las actividades de alojamiento de la ciudad se registra una variación de precios al consumidor de -7,68% y una variación anual de -18,79%. Por lo cual, estas actividades buscan reducir al máximo sus costos y márgenes para evitar el cierre definitivo de los establecimientos.

Como ya se había mencionado en este documento, las ventas y exportaciones de la ciudad se han reducido en más de un 33% en el último mes reportado; que afecta sin duda a toda la cadena de pagos de las actividades productivas. Sin embargo, si analizamos las ventas locales y exportaciones de las actividades relacionadas al turismo tales como i) alimentos y bebidas<sup>11</sup>, ii) alojamiento<sup>12</sup>, iii) transporte turístico<sup>13</sup> y iv) tour operadores<sup>14</sup> podemos determinar que entre enero-junio del 2020 existe una pérdida acumulada de -556 millones de dólares que representa una reducción del -47,8%; mientras que, si analizamos el último mes disponible, existe una reducción del -70,9% con una pérdida superior a los 141 millones de dólares.

### Ventas y Exportaciones de Actividades Vinculadas al Turismo



Fuente: SRI, última declaración de IVA. Elaboración: SDPC

Es preciso mencionar que, según estimaciones de Quito Turismo, alrededor del 62% de las afectaciones descritas anteriormente corresponderían a establecimientos con registro turístico en la ciudad, los cuales representan a cerca de 4.564 establecimientos.

En este sentido, en un mercado de competencia perfecta, la disminución de la demanda sería un primer indicio para evaluar la posibilidad de reducir tasas y tributos asociados al turismo que brinden mayor liquidez de las empresas. No obstante, en un mercado más real, existen “fallas” o variables

<sup>11</sup> Alimentos y Bebidas, CIU (I562901, I563001, I563002, I561002, I561001, I562100, I561004)

<sup>12</sup> Alojamiento CIU (I551009, I552000, I551001)

<sup>13</sup> Transporte Turístico, CIU (H491100, H511001)

<sup>14</sup> Tour Operadores CIU (N791200, N791100, N799005, N799001, N799004, N799002, H511002, H522905)

adicionales que deben considerarse adicionalmente a la oferta y la demanda. En economía, estas se conocen como externalidades que generan estas contribuciones y se revisan en la siguiente sección.

## 8.2 Impuestos, Tasas y Contribuciones

En cuanto a la carga impositiva local, según información de la Dirección Metropolitana Tributaria, el Municipio de Quito recaudó en el año 2019 por concepto de pago de **“Patentes”** alrededor de 41 millones de dólares, mientras que por concepto del pago del impuesto **“1,5 por mil de activos totales”** se recaudó alrededor de 35 millones de dólares, contabilizando un monto total entre estos dos tributos de 76 millones de dólares.

Dada la crisis sanitaria y económica que vive la ciudad al momento, un gran porcentaje de contribuyentes podrían retrasarse en el pago de los tributos, lo cual generaría gastos adicionales por concepto de multas e intereses. Las facilidades de pago que ofrece el Municipio de Quito es una alternativa que, si bien no genera multas a los administrados, el diferimiento de tributos genera una tasa de interés tributario que es superior a la del mercado.

La liquidez que le aporte el Municipio a los contribuyentes puede ser fundamental para el pago a proveedores, pago de empleados, pago de servicios entre otros, lo que permitirá reactivar la fuente de ingresos de las empresas y de esta manera evitaríamos la quiebra de negocios y la pérdida de esa recaudación para el Municipio. A efectos de visibilizar la liquidez que podrían recibir las actividades económicas en el DMQ en lo que respecta a **“Patentes”** y del impuesto **“1,5 por mil de activos totales”** se han desagregado los diferentes valores según actividades económicas declaradas por los contribuyentes y la concentración en el pago de tributos, lo cual se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 3: Tributos recaudados por actividad económica**

| CIU | Actividad Económica   | Recaudación Patente | Recaudación 1,5 x MIL | Total      | Particip. |
|-----|---|---------------------|-----------------------|------------|-----------|
| A   | Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.   | 257.047             | 107.880               | 364.927    | 0,5%      |
| B   | Explotación de minas y canteras.  | 538.397             | 892.938               | 1.431.335  | 1,9%      |
| C   | Industrias manufactureras.  | 6.004.222           | 5.437.030             | 11.441.252 | 14,9%     |
| D   | Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.                              | 109.151             | 158.889               | 268.040    | 0,4%      |
| E   | Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento.   | 59.452              | 20.072                | 79.524     | 0,1%      |
| F   | Construcción.   | 1.605.596           | 2.740.594             | 4.346.189  | 5,7%      |
| G   | Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas. | 13.757.338          | 8.345.158             | 22.102.496 | 28,9%     |
| H   | Transporte y almacenamiento.  | 1.613.052           | 748.163               | 2.361.215  | 3,1%      |
| I   | Actividades de alojamiento y de servicio de comidas.                                      | 1.619.768           | 679.262               | 2.299.030  | 3,0%      |
| J   | Información y comunicación.   | 1.182.234           | 1.381.128             | 2.563.362  | 3,3%      |
| K   | Actividades financieras y de seguros.   | 2.680.807           | 7.420.609             | 10.101.416 | 13,2%     |
| L   | Actividades inmobiliarias.  | 3.048.441           | 2.418.180             | 5.466.621  | 7,1%      |
| M   | Actividades profesionales, científicas y técnicas.  | 3.334.659           | 1.092.955             | 4.427.614  | 5,8%      |
| N   | Actividades de servicios administrativos y de apoyo.                                      | 1.622.895           | 807.641               | 2.430.536  | 3,2%      |
| O   | Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.   | 16.154              | 3                     | 16.157     | 0,02%     |
| P   | Enseñanza.  | 608.939             | 275.045               | 883.984    | 1,2%      |
| Q   | Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social.                        | 1.183.196           | 428.271               | 1.611.468  | 2,1%      |

|                      |   |                   |                   |                   |             |
|----------------------|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| R                    | Artes, entretenimiento y recreación.                        | 191.876           | 36.918            | 228.793           | 0,3%        |
| S                    | Otras actividades de servicios.                             | 345.792           | 85.220            | 431.012           | 0,6%        |
| T                    | Actividades de los hogares como empleadores.                | 4.902             | -                 | 4.902             | 0,0%        |
| U                    | Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales. | 20                | -                 | 20                | 0,0%        |
| V                    | Sin actividad económica - CIU                               | 2.915             | -                 | 2.915             | 0,0%        |
| 9                    | No identificadas**  | 1.286.948         | 2.403.202         | 3.690.150         | 4,8%        |
| <b>Total General</b> |   | <b>41.073.799</b> | <b>35.479.158</b> | <b>76.552.957</b> | <b>100%</b> |

Fuente: DMT

Elaborado por: SDPC

Las tasas y contribuciones están asociadas a la provisión de un bien o servicio, pero que muchas veces no se percibe por la persona o empresa que lo recibe, omitiéndose las consecuencias adicionales que tiene para la actividad económica, y que pueden ser de alto impacto para la sociedad o el entorno<sup>15</sup>.

Por concepto de tasa de turismo se recauda anualmente alrededor de un millón de dólares, este rubro es el que pagan los establecimientos turísticos en base a la categoría y al tipo de establecimiento. A manera de ejemplo un Hotel 5 estrellas pagaría 25 dólares por habitación anualmente, el cual no superará los 2.600 dólares al año y para el caso de un hotel de dos estrellas el monto por habitación es de 9 dólares, el cual no podrá superar los 900 dólares anualmente. Adicional a la tasa de turismo, existe la tasa de servicios y facilidades turísticas la cual genera alrededor de 1,5 millones de dólares en condiciones precrisis, este rubro lo pagan los turistas por el número de pernoctación efectivas que realiza un visitante en la ciudad y los valores que deben pagar oscilan entre 1,50 y 2,75 por una habitación de hotel, en este caso los establecimientos turísticos cumplen la función de agentes de retención de esta tasa.

En este contexto las tasas y contribuciones que pagan las empresas turísticas y los turistas permiten financiar las actividades de promoción, desarrollo de productos turísticos, capacitación e impulso del segmento de reuniones y eventos de negocios en el Distrito Metropolitano de Quito. Estas actividades, generan un beneficio superior para los establecimientos turístico al que se entrega por las empresas al Municipio, por lo cual se deberá analizar un correcto equilibrio que no comprometan los servicios turísticos de la ciudad y que genere un incentivo para las empresas relacionadas del sector. Entre algunos logros alcanzados en el último año por Quito turismo se encuentran los siguientes: (i) 65 mil personas capacitadas, (ii) 240 asesorías a establecimientos, (iii) 6.752 visitas a establecimientos, (iv) 287 establecimientos con distintivo Q, (v) 42 eventos realizados con más de 12 mil participantes, (vi) 3.838 presencia en medios nacionales y 631 en medios internacionales, entre otros.

## 9. Conclusiones y recomendaciones.

A la fecha (30 de agosto de 2020), se contabilizaron 104.692 casos de personas contagiadas en el país, de los cuales 23.865 están en Pichincha y 21.558 en Quito. Sin embargo, la observación de un incremento importante en el número de casos de COVID-19 así como el subsecuente pico alcanzado en la evolución de estos durante los últimos días, genera un temor en la ciudadanía el mismo que

<sup>15</sup> "Externalidades ¿En qué consisten exactamente?." <https://www.sdelsol.com/glosario/externalidades/>. Acceso 27 Jul. 2020.

intensifica los efectos económicos adversos ya observables en la cadena de actores alrededor del comercio de bienes y servicios de la ciudad.

De las actividades vinculadas al turismo podemos determinar que entre enero-junio del 2020 existe una pérdida acumulada de -556 millones de dólares que representa una reducción del -47,8%; mientras que, si analizamos el último mes disponible, existe una reducción del -70,9% con una pérdida que supera los 141 millones de dólares. Es preciso mencionar que, según estimaciones de Quito Turismo, alrededor del 62% de las afectaciones descritas anteriormente corresponderían a establecimientos con registro turístico en la ciudad, los cuales representan a cerca de 4.564 establecimientos.

Los tributos municipales relacionados a las actividades comerciales más representativos para un negocio que funcione en el Distrito Metropolitano de Quito son: (i) El impuesto de patentes, y (ii) el Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, ambos se encuentran establecidos en Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización- COOTAD, cuerpo normativo con jerarquía de ley orgánica que determina la base imponible de los tributos, sus sujetos pasivos, así como el plazo para su declaración y pago.

De acuerdo al principio de jerarquía normativa consagrado en la Constitución, en el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las disposiciones contenidas en los artículos 169 y 186 del COOTAD son aplicables para aquellos tributos creados mediante ordenanza metropolitana. Por tal motivo, la reducción o modificación parcial o total de impuestos como el 1.5 por mil sobre los activos totales será posible únicamente a través de un cuerpo normativo de igual jerarquía; es decir, a través de una Ley Orgánica.

Respecto al impuesto de patente, si bien es cierto, también se encuentra establecido en el COOTAD, la misma norma faculta a los concejos municipales y metropolitanos establecer su tarifa mediante ordenanza metropolitana; no obstante, de proponerse una disminución en la tarifa de este tributo, las entidades metropolitanas competentes deberán emitir los informes que correspondan y cumplir con las disposiciones que para el efecto establece el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente.

No obstante, las limitaciones jurídicas que impiden a los gobiernos autónomos descentralizados efectuar dispensas, reducciones o diferimiento del pago de obligaciones tributarias, el ordenamiento jurídico nacional prevé alternativas como la establecida en el artículo 549 del COOTAD o en la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 253 de 24 de julio de 2020. Ambas disposiciones legales han sido analizadas en el desarrollo del presente informe.

Sin perjuicio de lo que determinen los informes que, por disposición del Concejo Metropolitano y del señor Alcalde de Quito, deberán emitir tanto la Procuraduría Metropolitana como la Dirección Metropolitana Tributaria, en lo que respecta a los impuestos de patente, y del 1.5 por mil sobre los activos totales, se determina que además de los beneficios establecidos en las disposiciones contenidas tanto en el artículo 549 del COOTAD y la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, no existe otro mecanismo legal que faculte a la administración tributaria municipal exonerar a sus contribuyentes del pago de sus obligaciones tributarias durante el período de inactividad, tal como lo ha propuesto el Presidente de la Asociación de Mayoristas de Turismo del Ecuador.



En lo referente a la actividad turística en específico, la Tasa por Facilidades y Servicios Turísticos, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, recaudada y administrada por la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico- Quito Turismo, no grava a los establecimientos turísticos como hoteles, hostales, hosterías, resorts, etc., sino a sus huéspedes, en razón de cada pernoctación. Por tal razón, no sería necesario que esta tasa sea sujeta de revisión por parte del MDMQ.

Por otro lado, la Tasa de Turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas sí grava a las personas naturales o jurídicas que ejerzan cualquier tipo de actividad turística dentro del DMQ y tiene una afectación real sobre los titulares de los establecimientos turísticos. Por tal razón, la referida empresa metropolitana, con base en los informes emitidos por las áreas competentes, deberá elaborar una propuesta que permita establecer una reducción en favor del sector turístico tratando de no afectar, en medida de lo posible, a los programas, proyectos y actividades que ejecuta en favor del sector turístico de la ciudad.

Elaborado por:



Daniel Fabara  
**Jefe de Monitoreo Productivo**



Juan José Grijalva  
**Asesor legal**