

Administración General  
Dirección Metropolitana  
Tributaria



**Quito**  
Alcaldía Metropolitana

**INFORME TÉCNICO DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA 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 A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025”**

**Informe No. AG-DMT-JRM-2023-011**

**JEFATURA DE RENTAS MUNICIPALES**

DICIEMBRE 2023

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Sobre los principios tributarios en el proyecto de ordenanza.....	3
2. ANÁLISIS TÉCNICO DEL PROYECTO DE ORDENANZA .....	5
2.1. Sobre la base imponible del tributo .....	5
2.2. Sobre las deducciones .....	6
2.3. Sobre la cuantía del tributo.....	6
Análisis de las perspectivas económicas y capacidad contributiva .....	8
Análisis sobre la recaudación.....	12
Análisis de la composición de la tabla actual.....	13
Análisis comparativo del año 2024 en relación al 2023 .....	15
2.4. Sobre las exenciones y estímulos tributarios .....	17
2.5. Sobre las viviendas de interés social.....	21
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	23
3.1. Conclusiones .....	23
3.2. Recomendaciones .....	23
4. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD .....	24

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Recaudación de impuesto predial bienio 2022-2023 .....	13
Tabla 2: Emisión predial urbano 2024 por rangos.....	14
Tabla 3: Emisión predial rural 2024 por rangos.....	15
Tabla 4: Detalle de emisión impuesto predial y adicionales 2023.....	15
Tabla 5: Detalle de emisión (simulación) impuesto predial y adicionales 2024 .....	15
Tabla 6: Diferencias entre emisión predial 2024 (simulación) y emisión 2023 .....	16
Tabla 7: Detalle de diferencias del impuesto predial 2023 VS 2024.....	16
Tabla 8: Detalle de diferencias del impuesto predial y sus tributos adicionales 2023 VS 2024 .....	17
Tabla 9: Detalle de incrementos del impuesto predial 2024 por rangos .....	17
Tabla 10: Detalle de exoneraciones y beneficios a otorgarse - emisión 2024.....	21
Tabla 11: Comparativa del incentivo a Viviendas de Interés Social 2024 VS 2023.....	23

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tasa de desempleo en Ecuador .....	9
Gráfico 2: Porcentaje de variación trimestral del PIB .....	10
Gráfico 3: Representación gráfica de la Curva de Laffer .....	11

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 240, y el 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.

### 1.1. 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 como para la rural determinado en el COOTAD; por lo que, la generalidad de tal tributo se encuentra sustentada en tanto el tributo se emite a todos aquellos para quienes se cumple el hecho generador; es decir, para los propietarios de bienes inmuebles en el área urbana y los propietarios o poseionarios para el área rural; por lo que, tal 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 proyecto de ordenanza, 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 tal razón 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.

La norma propuesta, 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; asimismo, 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 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 la propuesta de ordenanza, 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 significa 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 2023 – 2024. Por lo cual 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.

La ordenanza propuesta 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, 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 proyecto 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 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, 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 que se incluyen en el proyecto de ordenanza y que también se detallan en el apartado 2.4 del presente informe, 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 Dirección Metropolitana Tributaria, 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, 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

## 2. ANÁLISIS TÉCNICO DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El proyecto de ordenanza planteado aborda varios aspectos técnicos y que a efectos de mantener un panorama más claro de lo proyectado hacia el 2024, con base en la información catastral proporcionada por la Dirección Metropolitana de Catastro con corte al 16 de octubre de 2023, en el contexto de la actualización de la norma de valoración que regirá para el bienio 2024-2025, y la información de carácter tributario remitida por la Secretaría de TICs con la misma fecha de corte, la Dirección Metropolitana Tributaria preparó una simulación de la emisión del impuesto predial y sus adicionales del año 2024, datos que de aquí en adelante serán referidos como “simulación predial 2024”.

Por lo expuesto, a continuación se precisan los siguientes aspectos de relevancia que contiene la propuesta de ordenanza:

### 2.1. Sobre la base imponible del tributo

*“Art. (...) 6.- Base Imponible. - Constitúyase base imponible del impuesto a los predios urbanos y rurales, el valor catastral imponible que es el resultado de la suma de los valores de la propiedad de los distintos predios que posea el mismo propietario, incluidos los derechos que posea en otro predio, en la misma zona, sea urbano o rural, acorde con la información actualizada en el catastro inmobiliario metropolitano, conforme lo 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 referente a la “Valoración Inmobiliaria” del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.”*

#### 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.



## 2.2. Sobre las deducciones

“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:

<b>AÑO PAGO PRÉSTAMO</b>	<b>PORCENTAJE A APLICAR</b>
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 COOTAD en su artículo 503 refiere que existe el derecho a una deducción a aquellos sujetos pasivos que soporten deudas hipotecarias y la misma oscilará entre el 20% al 40% del saldo del capital, sin precisar en qué circunstancias se debe aplicar cada porcentaje; siendo de esta manera, el texto del proyecto de Ordenanza incluye una tabla, respetando estos límites señalados con base en el año de pago en el que se encuentre esa deuda.

## 2.3. Sobre la cuantía del tributo

El proyecto de ordenanza para el bienio 2024-2025, plantea mantener las mismas tarifas que se aplicaron para el bienio anterior, conservando el mismo esquema, conforme lo que sigue:

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 urbanos, para el bienio 2024-2025, de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>RANGO</b>	<b>VALOR CATASTRAL IMPONIBLE EN USD.</b>		<b>Tarifa Básica por mil</b>	<b>Tarifa Excedente por mil</b>
	<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>		
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	5

En ningún caso el impuesto predial urbano podrá superar el cinco por mil de la base catastral imponible, de conformidad al artículo 504 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

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 rurales, para el bienio 2024-2025, de acuerdo con 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	2,2
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	3

En ningún caso el impuesto predial rural podrá superar el tres por mil de la base catastral imponible, de conformidad al artículo 517 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.”

## Análisis:

### Análisis de las perspectivas económicas y capacidad contributiva

En el presente informe es preciso abordar un análisis en el ámbito económico tanto a nivel mundial como en lo nacional, a efectos de identificar una posible política tributaria que esté en consonancia con estas previsiones, considerando hechos relevantes históricos como la afectación que se tuvo a nivel mundial de la pandemia por la COVID-19 y la recuperación de este evento.

En mayo del presente año 2023, la Organización Mundial de la Salud declaró que la COVID-19 ya no constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional; no obstante, pese a que este evento fue el que causó un decrecimiento económico significativo a nivel mundial, no implica que el control de este riesgo redunde inmediatamente en la recuperación de las fuerzas económicas.

En todo caso, el Fondo Monetario Internacional, en su informe Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial de julio de 2023<sup>1</sup> analiza en torno al fin de la pandemia por la COVID-19 que *“Aun así, las fuerzas que frenaron el crecimiento en 2022 persisten. La inflación continúa siendo alta y sigue erosionando el poder adquisitivo de los hogares.*

*El endurecimiento de la política por parte de los bancos centrales en respuesta a la inflación ha incrementado el costo de endeudamiento, lo cual restringe la actividad económica. Las inquietudes inmediatas sobre la salud del sector bancario se han disipado, pero las altas tasas de interés están filtrándose poco a poco al sistema financiero, y los bancos en las economías avanzadas han endurecido considerablemente las normas de concesión de préstamos, lo cual disminuye la oferta de crédito. El efecto del aumento de las tasas de interés trasciende a las finanzas públicas, sobre todo en los países más pobres que se enfrentan a costos de endeudamiento elevados, y limita el margen para las inversiones prioritarias. Como consecuencia, las pérdidas del producto con respecto a los pronósticos previos a la pandemia siguen siendo cuantiosas, en especial para las naciones más pobres.”.*

En el mismo sentido, en lo relacionado al crecimiento económico, para la región de América Latina y el Caribe se estima que este índice disminuya de 3,9% que corresponde al 2022, a 1,9% al 2023 y para el 2024 se sitúe en 2,2%.

Finalmente, en lo nacional, el Banco Mundial a inicios del año 2023 proyectaba que el Ecuador tendría una expectativa de crecimiento del Producto Interno Bruto que llegaría al 3,1% para el presente año; sin embargo, en el mes de junio se actualizan las cifras y se estimó que el crecimiento sería de 2,6% para el año 2023 y 2,8% para el año 2024<sup>2</sup>; no obstante, el 04 de octubre de 2023, una vez que dicha institución publicó nuevos datos, el panorama para la economía ecuatoriana resulta más pesimista; pues, la perspectiva de crecimiento ahora resulta en 1,3% para 2023, en tanto para el 2024 sería de 1,9%.

Es preciso destacar que, estas constantes reducciones en las proyecciones para la economía ecuatoriana en lo principal se producen por la eminente amenaza que supone el factor natural del fenómeno de El Niño, lo cual pone en evidencia que, frente a los demás países de la región, el Ecuador tendrá una recuperación mucho menor en la etapa post-pandemia.

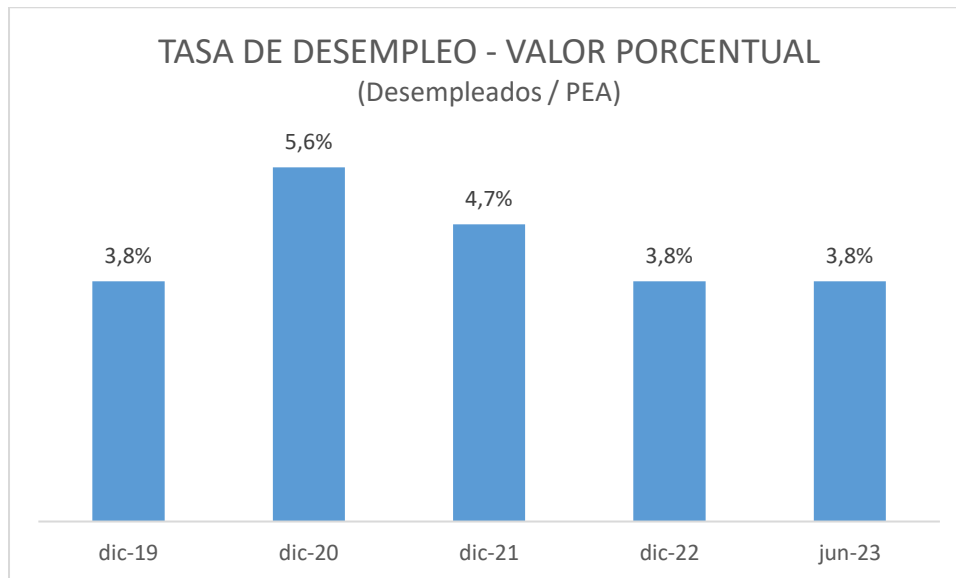
<sup>1</sup> <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023>

<sup>2</sup> [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)



Por otro lado, según datos recopilados del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos<sup>3</sup>, a diciembre del año 2019 (época previa a la pandemia por la COVID-19), la tasa de desempleo en Ecuador ascendía al 3,8%, presentando significantes incrementos en el transcurso de los años 2020, 2021 y 2022, para finalmente situarse en el mismo nivel al segundo semestre del año 2023, conforme se expresa en el siguiente cuadro:

Gráfico 1: Tasa de desempleo en Ecuador



Fuente: INEC  
Elaboración propia

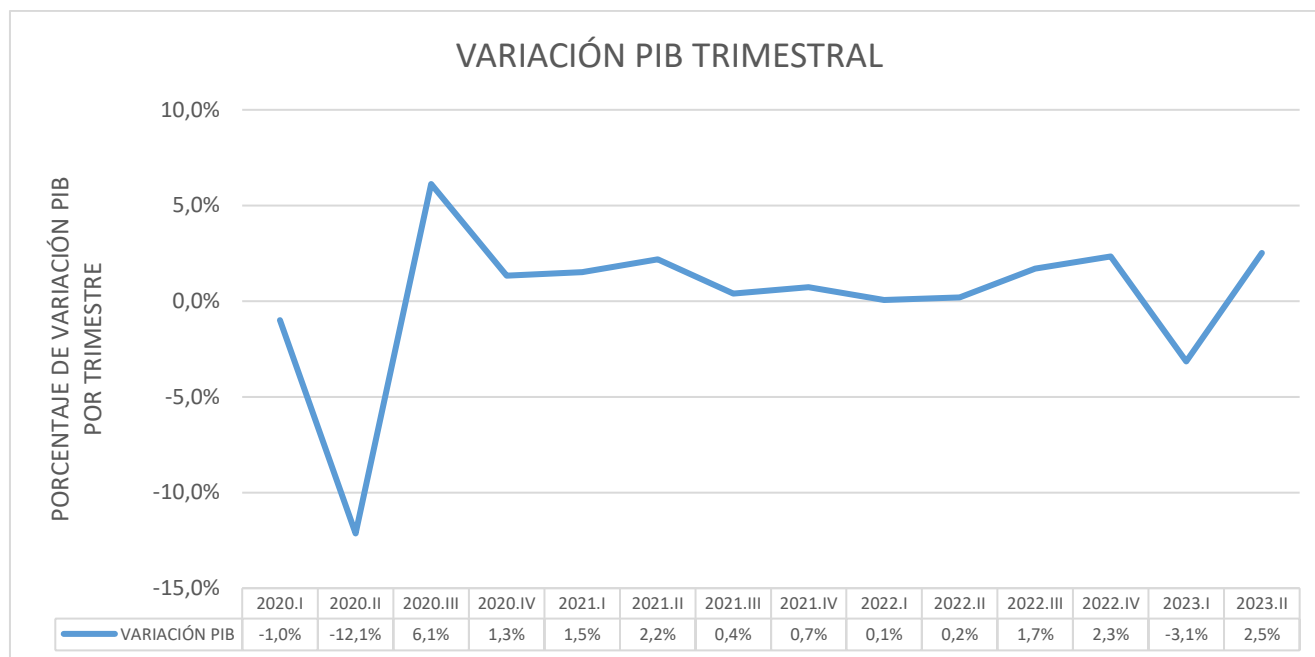
La tasa de desempleo se obtiene de la división del total de personas desempleadas entre la población económicamente activa (PEA) y su expresión es en términos porcentuales; en este sentido, del análisis del gráfico se evidencia que, el año 2019 se culminó con una tasa de desempleo del 3,8%, habiendo aumentado a 5,6% para el año 2020, año más afectado por la pandemia, en tanto el año 2021 presenta una leve mejoría, cerrando el período con el 4,7% de tasa de desempleo, finalmente, a diciembre de 2022 se recupera el mismo nivel del año 2019, habiéndose mantenido en el 3,8% hasta el segundo trimestre del año 2023, lo cual supone que la economía ecuatoriana apenas empieza a recuperarse de los factores exógenos mundiales.

Complementariamente con los datos presentados con anterioridad, para la ciudad de Quito, al primer trimestre del año 2023, la tasa de desempleo asciende al 8,6%.

Por otra parte, el PIB como indicador macroeconómico puede denotar de igual manera la recuperación que ha tenido la economía ecuatoriana a lo largo del período post-pandemia, en este sentido, en el siguiente cuadro se presenta la variación anual de este agregado:

<sup>3</sup> [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec)

Gráfico 2: Porcentaje de variación trimestral del PIB



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

El gráfico anterior muestra las variaciones trimestrales del PIB desde el año 2020 hasta el segundo trimestre del año 2023, la variación es comparada con el trimestre inmediatamente anterior.

De este modo se aprecia que, dentro del período analizado, en el segundo trimestre del año 2020, existió un gran impacto negativo en la economía ecuatoriana, pues se registra una reducción del 12,1% frente al trimestre anterior, producto de la pandemia por la COVID-19, habiéndose recuperado para el siguiente trimestre, pero no de manera muy significativa, alcanzando el 6,1% de variación positiva. A partir de este punto, el crecimiento se estabiliza pero de manera paulatina, hasta el primer trimestre de 2023, período en el cual se presenta nuevamente una variación negativa del 3,1%.

Finalmente, para el segundo trimestre del año 2023, el PIB vuelve a recuperarse frente al período anterior y presenta un incremento del 2,5%.

Todos estos eventos y datos coinciden, al caso que nos ocupa, con la obligación que tienen los GADs Municipales y Distritales establecida en el artículo 497 del COOTAD, respecto de la revisión del monto de los impuestos prediales urbano y rural que van a regir para el bienio 2024-2025, hecho de suma relevancia pues, toda medida tributaria afecta directamente a la economía de los sujetos pasivos, en el sentido de que disminuye sus recursos y su poder adquisitivo de bienes y servicios para la dinamización la economía; empero, en contraprestación los Gobiernos, en todos sus niveles, tienen la obligación de captar la mayor cantidad de recursos para financiar las necesidades públicas y mejorar la calidad de vida de sus contribuyentes.

No obstante, es preciso tomar en consideración conceptos económicos globales de general aplicación como el precisado 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>4</sup>*

Es por ello que, la política tributaria, entendida esta 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, pretendiendo buscar una tasa impositiva óptima entre los puntos extremos de 0% y 100%, que redunde en una adecuada recaudación, en lo posible óptima.

Gráficamente la curva de Laffer se expresa de la siguiente manera<sup>5</sup>:

Gráfico 3: Representación gráfica de la Curva de Laffer



Fuente y elaboración: <https://jeffersonamericas.org/2022/09/06/colombia-la-reforma-tributaria-y-la-curva-de-laffer-por-luis-quillermo-velez/>

El gráfico expresa que si la carga impositiva sobre un bien o servicio es cero, el Estado recauda dinero a través de los impuestos ya que su cobro 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 a su vez 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, produciéndose en este rango un *alto incentivo para evadir*.

<sup>4</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>

<sup>5</sup> <https://jeffersonamericas.org/2022/09/06/colombia-la-reforma-tributaria-y-la-curva-de-laffer-por-luis-quillermo-velez/>

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.

Por lo expuesto, considerando que la recuperación económica es un proceso que lleva tiempo tras los sucesos indicados, resultaría inconsecuente que el incremento en la carga tributaria se lo realice de manera superior, sino más bien, este tiene que ser 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, se plantea mantener esa presión tributaria con base a la del bienio anterior 2022-2023, lo cual constituye un elemento de apoyo para que la economía se siga recuperando y poder contrarrestar efectos exógenos como el fenómeno de El Niño, pudiendo motivar también a la inversión y dinamización de la economía.

A lo anterior se suma el hecho de que, históricamente no ha existido una recaudación óptima en períodos anteriores; es decir, que el valor anual recaudado no ha significado el 100% del valor determinado por la Administración Tributaria; por lo que, subir esa carga presión no necesariamente va a verse reflejado en un mayor ingreso para la Municipalidad.

### Análisis sobre la recaudación

Concomitantemente con lo analizado en el apartado anterior, a efectos de establecer si lo planteado en el proyecto de ordenanza permitirá o no alcanzar una recaudación óptima, se ha considerado pertinente analizar los resultados obtenidos en el bienio inmediatamente anterior; es decir, el 2022-2023, toda vez que el actual proyecto de ordenanza plantea mantener las tarifas y por ende el valor a emitir será muy semejante, por lo que, es posible inferir con estos datos.

En este sentido, en cuanto al impuesto predial tanto urbano como rural, se aprecian las siguientes cifras:

Tabla 1: Recaudación de impuesto predial bienio 2022-2023

AÑO	VALOR EMITIDO (a)	VALOR RECAUDADO <sup>6</sup> (b)	PORCENTAJE RECAUDACIÓN (b/a*100%)
2022	82.635.391,74	54.151.674,52	65,53%
2023 <sup>7</sup>	80.720.050,28	52.094.705,95	64,54%

Fuente: Datos de recaudación DMF

Elaboración propia

Del cuadro anterior se evidencia que, en el transcurso del año 2022, se recaudó el 65,53% de esa cartera, lo cual quiere decir que este porcentaje representa el pago voluntario a tiempo, antes de que el tributo se vuelva exigible; en tanto, para el año 2023 (datos hasta noviembre) se ha recaudado el 64,54% del impuesto predial urbano y rural.

Por lo expuesto, la información analizada sostiene la postura planteada en el proyecto de ordenanza para el bienio 2024-2025 respecto de mantener las tarifas, en virtud de que, aún no se ha logrado una recaudación óptima y por tanto, como se ha estudiado, el incremento en la tasa del impuesto resultaría contraproducente pues la recaudación marginal sería cada vez menor.

#### 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 evidencia 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 2024-2025, 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 oscilarán del cero punto veinticinco por mil (0.25‰) y un máximo de cinco por mil (5‰) para urbano; y, un máximo de tres por mil (3‰) 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.

- Impuesto predial urbano

Con base en la *simulación predial 2024* se verifica que, para el impuesto predial urbano, la mayor concentración de órdenes que se generarían se encuentra dentro de los primeros cuatro rangos de la tabla, representando el

<sup>6</sup> Corresponde únicamente al valor recaudado del ejercicio analizado dentro de ese mismo año; es decir, no se incluyen valores recaudados de períodos anteriores, ni valores recaudados de ese año pero en períodos posteriores.

<sup>7</sup> Los datos de recaudación 2023 se han recopilado hasta el mes de noviembre



66,23% del total; no obstante, en cuanto a valores monetarios, la emisión en dichos rangos representaría alrededor del 8,81% apenas.

Esta misma relación se mantiene a la inversa en los rangos más altos, es decir, desde el rango 16 al 19 (cuatro últimos) se concentran apenas el 7,5% de las órdenes que se generarían, empero la emisión en dólares alcanza el 50,54%.

Los datos señalados pueden contrastarse en el cuadro resumen que se presenta continuación:

Tabla 2: Emisión predial urbano 2024 por rangos

RANGO	DESDE	HASTA	ÓRDENES DE PAGO	REPRESENTACIÓN PORCENTUAL	ACUMULADO	VALOR \$	REPRESENTACIÓN PORCENTUAL	ACUMULADO
1	-	40.000,00	165.685	15,89%	15,89%	533.969,95	0,65%	0,65%
2	40.000,01	70.000,00	177.801	17,05%	32,93%	834.531,84	1,02%	1,67%
3	70.000,01	100.000,00	127.678	12,24%	45,17%	1.377.295,95	1,68%	3,34%
4	100.000,01	200.000,00	219.603	21,05%	66,23%	4.487.912,74	5,46%	8,81%
5	200.000,01	300.000,00	90.482	8,67%	74,90%	2.592.638,81	3,16%	11,96%
6	300.000,01	400.000,00	46.045	4,41%	79,32%	1.972.278,91	2,40%	14,36%
7	400.000,01	500.000,00	27.659	2,65%	81,97%	2.326.090,20	2,83%	17,20%
8	500.000,01	750.000,00	39.556	3,79%	85,76%	5.333.043,49	6,49%	23,69%
9	750.000,01	1.000.000,00	21.185	2,03%	87,79%	3.937.426,93	4,79%	28,48%
10	1.000.000,01	1.250.000,00	14.728	1,41%	89,20%	3.209.997,07	3,91%	32,39%
11	1.250.000,01	1.500.000,00	8.586	0,82%	90,03%	2.595.640,90	3,16%	35,55%
12	1.500.000,01	1.750.000,00	7.056	0,68%	90,70%	2.673.956,39	3,26%	38,81%
13	1.750.000,01	2.000.000,00	5.572	0,53%	91,24%	2.351.342,24	2,86%	41,67%
14	2.000.000,01	2.500.000,00	7.126	0,68%	91,92%	3.673.478,49	4,47%	46,14%
15	2.500.000,01	3.000.000,00	6.048	0,58%	92,50%	2.724.835,21	3,32%	49,46%
16	3.000.000,01	3.500.000,00	4.754	0,46%	92,96%	2.605.543,90	3,17%	52,63%
17	3.500.000,01	4.000.000,00	4.335	0,42%	93,37%	2.091.707,52	2,55%	55,18%
18	4.000.000,01	5.000.000,00	7.571	0,73%	94,10%	3.428.469,28	4,17%	59,35%
19	5.000.000,01	en adelante	61.553	5,90%	100,00%	33.385.720,43	40,65%	100,00%
			1.043.023			82.135.880,25		

Fuente: simulación predial 2024

Elaboración propia

- Impuesto predial rural

Por su parte, el impuesto predial rural se acumula en cuanto a órdenes generadas en un 66,35% dentro de los dos primeros rangos, representando apenas el 4% del valor a emitir y en el sentido inverso, los dos últimos rangos abarcan el 5,22% del total de órdenes a generarse, en tanto su valor en dólares constituye el 58,06%.

Los datos señalados pueden contrastarse en el cuadro resumen que se presenta continuación:

Tabla 3: Emisión predial rural 2024 por rangos

RANGO	DESDE	HASTA	ÓRDENES DE PAGO	REPRESENTACIÓN PORCENTUAL	ACUMULADO	VALOR \$	REPRESENTACIÓN PORCENTUAL	ACUMULADO
1	-	40.000,00	56.608	53,88%	53,88%	122.626,38	2,15%	2,15%
2	40.000,01	70.000,00	13.097	12,47%	66,35%	105.804,31	1,85%	4,00%
3	70.000,01	100.000,00	7.682	7,31%	73,66%	109.195,33	1,91%	5,91%
4	100.000,01	200.000,00	10.719	10,20%	83,86%	261.862,00	4,59%	10,50%
5	200.000,01	300.000,00	4.087	3,89%	87,76%	164.156,96	2,88%	13,38%
6	300.000,01	400.000,00	2.031	1,93%	89,69%	123.735,50	2,17%	15,54%
7	400.000,01	500.000,00	1.170	1,11%	90,80%	157.329,83	2,76%	18,30%
8	500.000,01	750.000,00	1.522	1,45%	92,25%	360.199,06	6,31%	24,61%
9	750.000,01	1.000.000,00	898	0,85%	93,11%	270.938,42	4,75%	29,35%
10	1.000.000,01	1.250.000,00	776	0,74%	93,84%	262.810,00	4,60%	33,96%
11	1.250.000,01	1.500.000,00	391	0,37%	94,22%	216.030,10	3,78%	37,74%
12	1.500.000,01	1.750.000,00	596	0,57%	94,78%	240.048,15	4,20%	41,94%
13	1.750.000,01	2.000.000,00	527	0,50%	95,29%	237.157,09	4,15%	46,10%
14	2.000.000,01	en adelante	4.953	4,71%	100,00%	3.077.519,57	53,90%	100,00%
			105.057			5.709.412,70		

Fuente: simulación predial 2024

Elaboración propia

Por lo expuesto, estas relaciones inversas que se presentan tanto en el impuesto predial urbano, como en el rural denotan que se cumple con el principio de progresividad del tributo.

#### Análisis comparativo del año 2024 en relación al 2023

Al realizar una comparativa en los datos obtenidos de la *simulación predial 2024*, en contraste con la emisión del año 2023 se obtiene los siguientes datos globales:

Tabla 4: Detalle de emisión impuesto predial y adicionales 2023

TOTALES DE TRIBUTOS PEDIALES PARA EL AÑO 2023 - FECHA DE CORTE 01-01-2023							
	TITULOS	PREDIAL (\$)	TASA_SEG (\$)	BOMBEROS (\$)	SOLAR (\$)	TOTAL_IMP(\$)	AVALUO (\$)
URBANO	1.028.319	75.557.254,18	10.997.106,32	11.801.902,18	9.710.835,83	108.067.098,51	86.557.164.678,23
RURAL	101.016	5.162.797,06	138.661,43	840.971,16	0,00	6.142.429,65	5.721.067.674,79
TOTAL	1.129.335	80.720.051,24	11.135.767,75	12.642.873,34	9.710.835,83	114.209.528,16	92.278.232.353,02

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: DMT

Tabla 5: Detalle de emisión (simulación) impuesto predial y adicionales 2024

TOTALES DE TRIBUTOS PEDIALES PROYECTADOS AL AÑO 2024 - FECHA DE CORTE 16-10-2023							
	TITULOS	PREDIAL (\$)	TASA_SEG (\$)	BOMBEROS (\$)	SOLAR (\$)	TOTAL_IMP(\$)	AVALUO (\$)
URBANO	1.043.023	82.135.880,25	11.836.580,33	12.298.083,52	10.266.791,15	116.537.335,25	90.246.671.436,04
RURAL	105.057	5.709.412,70	150.249,64	890.663,25	0,00	6.750.325,59	6.033.324.343,21
TOTAL	1.148.080	87.845.292,95	11.986.829,97	13.188.746,77	10.266.791,15	123.287.660,84	96.279.995.779,25

Fuente: Simulación predial 2024

Elaboración: DMT

Tabla 6: Diferencias entre emisión predial 2024 (simulación) y emisión 2023

DIFERENCIAS DE TRIBUTOS PEDIALES EMITIDOS ENTRE 2023 Y 2024							
	TITULOS	PREDIAL (\$)	TASA_SEG (\$)	BOMBEROS (\$)	SOLAR (\$)	TOTAL_IMP(\$)	AVALUO (\$)
URBANO	14.704	6.578.626,07	839.474,01	496.181,34	555.955,32	8.470.236,74	3.689.506.757,81
RURAL	4.041	546.615,64	11.588,21	49.692,09	0,00	607.895,94	312.256.668,42
TOTAL	18.745	7.125.241,71	851.062,22	545.873,43	555.955,32	9.078.132,68	4.001.763.426,23
PORCENTAJES	1,66%	8,83%	7,64%	4,32%	5,73%	7,95%	4,34%

Fuente: Simulación predial 2024

Elaboración: DMT

En este sentido, se verifica que el valor a emitirse por el impuesto predial (urbano y rural) del año 2024, asciende a \$87.845.292,95, lo cual representa un incremento del 8,83% frente al año 2023; a su vez, este monto se incrementa a \$123.287.660,84 si se considera además los tributos adicionales que se emiten conjuntamente con este; es decir, la tasa de seguridad ciudadana, contribución predial al Cuerpo de Bomberos y el impuesto a los inmuebles no edificados, valor que resulta en \$123.287.660,84, constituyendo un incremento del 7,95% frente al 2023.

Por otro lado, en la siguiente tabla se muestran aquellos resultados de predios que tienen variación en el impuesto predial:

Tabla 7: Detalle de diferencias del impuesto predial 2023 VS 2024

DETALLE DE DIFERENCIA DE IMPUESTO PREDIAL 2023 VS 2024				
DESCRIPCION	TITULOS	VALOR (\$)	PORCENTAJE	PROMEDIO (\$)
PREDIOS COMPARABLES SUBEN EL IMPUESTO PREDIAL:	735.002	7.096.106,67	64,02%	9,65
PREDIOS COMPARABLES BAJAN EL IMPUESTO PREDIAL:	185.632	3.828.562,60	16,17%	20,62
PREDIOS COMPARABLES IGUALES EL IMPUESTO PREDIAL:	158.641	0,00	13,82%	0,00
PREDIOS NO COMPARABLES SOLO ESTAN 2024:	68.805	8.793.497,08	5,99%	127,80
PREDIOS NO COMPARABLES SOLO ESTAN 2023:	50.528	4.935.799,44	4,40%	97,68
TOTALES	1.148.080	7.125.241,71	100,00%	6,21

Fuente: Emisión 2023 y simulación predial 2024

Elaboración: DMT

De lo expresado en la tabla 7, se evidencia en primera instancia que el 94,01% de los registros pueden ser comparables entre el año 2023 y 2024 y es así pues los predios existen en los catastros de ambos años; a su vez, ciertos registros no pueden contrastarse pues únicamente están en el catastro para la emisión 2023, pero no en el del 2024, lo cual se interpreta como predios que han sido egresados por alguna gestión, tales como: declaratorias de propiedad horizontal, duplicados, entre otros; por otra parte, aquellos predios que en el período anterior no existían y en el actual sí, corresponden a registros nuevos generados por procesos como: fraccionamientos, declaratorias de propiedad horizontal, barrios regularizados, entre otros.

Siendo de esta manera se verifica que para el año 2024, alrededor del 64,02% de registros presentan un incremento promedio de \$9,65 en el impuesto predial, en relación al año 2023; en tanto, un 16,17% se reducirá en un promedio de \$20,62; en el mismo sentido, el 13,82% de datos permanecen inalterados.

El mismo detalle de la tabla anterior se presenta a continuación si se considera además del impuesto predial, los tributos adicionales que se emiten conjuntamente con este:

Tabla 8: Detalle de diferencias del impuesto predial y sus tributos adicionales 2023 VS 2024

DETALLE DE DIFERENCIAS DE IMPUESTO PREDIAL Y SUS ADICIONALES (Predial + Tasa de Seguridad + Bomberos + Solar) 2023 VS 2024				
DESCRIPCION	TITULOS	VALOR (\$)	PORCENTAJE	PROMEDIO (\$)
PREDIOS COMPARABLES SUBEN EL TOTAL IMPUESTOS:	893.138	9.470.244,01	77,79%	10,60
PREDIOS COMPARABLES BAJAN EL TOTAL DE IMPUESTOS:	153.492	4.427.029,14	13,37%	28,84
PREDIOS COMPARABLES IGUALES EL TOTAL DE IMPUESTOS:	32.645	0,00	2,84%	0,00
PREDIOS NO COMPARABLES SOLO ESTAN 2024:	68.805	10.669.547,15	5,99%	155,07
PREDIOS NO COMPARABLES SOLO ESTAN 2023:	50.528	6.634.629,34	4,40%	131,31
<b>TOTALES</b>	<b>1.148.080</b>	<b>9.078.132,68</b>	<b>100,00%</b>	<b>7,91</b>

Fuente: Emisión 2023 y simulación predial 2024

Elaboración: DMT

De esta manera se aprecia que, el incremento promedio del valor del impuesto predial, incluido sus adicionales para el 2024 frente al año 2023, es de \$10,60, para un total de 893.138 títulos, representando el 77,79% del catastro.

Estos valores de incremento están distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 9: Detalle de incrementos del impuesto predial 2024 por rangos

DETALLE DE INCREMENTOS EN IMPUESTO PREDIAL Y SUS ADICIONALES (Predial + Tasa de Seguridad + Bomberos + Solar) 2023 VS 2024				
DESCRIPCION	TITULOS	VALOR (\$)	PORCENTAJE	PROMEDIO (\$)
RANGO DE \$0 A \$1	327.578	113.871,55	36,68%	0,35
RANGO DE \$1 A \$5	344.533	857.823,23	38,58%	2,49
RANGO DE \$5 A \$20	171.846	1.481.416,40	19,24%	8,62
RANGO DE \$20 A \$100	36.402	1.552.601,88	4,08%	42,65
RANGO DE \$100 EN ADELANTE	12.779	5.464.530,95	1,43%	427,62
<b>TOTALES</b>	<b>893.138</b>	<b>9.470.244,01</b>	<b>100,00%</b>	<b>10,60</b>

Fuente: Emisión 2023 y simulación predial 2024

Elaboración: DMT

La tabla 9, muestra que la mayor parte de variaciones positivas se encuentra concentrada en aquellos registros cuya cuota del impuesto predial y sus adicionales incrementa entre \$1 a \$5, toda vez que estos representan el 38,58% del catastro comparable entre 2023 y 2024.

De todas formas, si se acumulan los tres primeros rangos presentados en la tabla anterior, se observa que el 94,5% de aquellos registros cuyo valor de los tributos va a variar de manera positiva para el año 2024, frente a lo emitido en el año 2023, tendrán un incremento de máximo \$20 en su cuota.

#### 2.4. Sobre las exenciones y estímulos tributarios

“Art. (...) 8. - Exenciones y estímulos tributarios. - Respecto a las exenciones del impuesto a los predios urbanos y rurales e impuesto a los inmuebles no edificados, conforme lo dispuesto en el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce y se aplicarán únicamente las exenciones específicamente

establecidas mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, vigente a la época del respectivo hecho generador.

*En materia de estímulos tributarios, se reconoce y se aplicarán únicamente aquellos dictados por el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de lo dispuesto en el artículo 498 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

*En relación con las exenciones de las tasas y contribuciones especiales, identificados como adicionales al impuesto predial en este Código, conforme lo establecido en el mismo artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce y se aplicarán únicamente aquellas específicamente establecidas mediante acto normativo del Concejo Metropolitano de Quito, vigente a la época del respectivo hecho generador.*

*Dichas exenciones, se aplicarán de oficio o previa solicitud del contribuyente, conforme el artículo 115 y siguientes del Código Tributario, debiendo adjuntar los respectivos sustentos documentales que demuestren el cumplimiento de las condiciones que la norma establezca en cada caso.*

*La Dirección Metropolitana Tributaria podrá verificar en cualquier momento, que las condiciones que motivaron la aplicación de las exenciones no hayan variado. De verificarse que los sujetos exentos, en ejercicios posteriores ya no cumplen con los requisitos o condiciones previstos normativamente en cada caso, de oficio y sin necesidad notificación posterior al contribuyente, retirará la exención concedida y efectuará las acciones de control correspondientes en el marco de la normativa vigente.”*

#### **Análisis:**

A lo largo de distintos cuerpos normativos se establecen varios tipos de exoneraciones que son aplicables al impuesto predial, en este sentido, es importante reconocer este particular en el proyecto de ordenanza para el bienio 2024-2025, siendo la normativa que regula las principales exoneraciones que se encontrarán aplicadas para el 2024 la siguiente:

#### Personas adultas mayores

El artículo 14 de la Ley Orgánica de las personas adultas mayores establece: *"Artículo 14.- De las exoneraciones. Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales."*

#### Personas con discapacidad

El artículo 75 de la Ley de Discapacidades refiere: *"Impuesto predial.- Las personas con discapacidad y/o las personas naturales y jurídicas que tengan legalmente bajo su protección o cuidado a la persona con discapacidad, tendrán la exención del cincuenta por ciento (50%) del pago del impuesto predial. Esta exención se aplicará sobre un (1) solo inmueble con un avalúo máximo de quinientas (500) remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general. En caso de superar este valor, se cancelará uno proporcional al excedente."*

#### Entidades públicas

El artículo 35 del COT, estatuye: *"Exenciones generales.- Dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que se disponga en leyes orgánicas o especiales, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales:*



1. El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales, las entidades de derecho público, las empresas públicas constituidas al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y las entidades de derecho privado con finalidad social o pública;

2. Las instituciones del Estado, las municipalidades u otras entidades del gobierno seccional o local, constituidos con independencia administrativa y económica como entidades de derecho público o privado, para la prestación de servicios públicos...”

Para el impuesto predial urbano, el artículo 509 del COOTAD manifiesta: “Exenciones de impuestos.- Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere la presente sección las siguientes propiedades:

(...) b) Los predios de propiedad del Estado y demás entidades del sector público...”

Para el impuesto predial rural, el artículo 520 del COOTAD menciona: “Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:

(...)b) Las propiedades del Estado y demás entidades del sector público...”

#### Predios Municipales

Además de ser una institución pública a la cual le rige la normativa señalada en el ítem anterior, al confluir la calidad de sujeto activo y sujeto pasivo en la misma entidad, es aplicable la confusión como mecanismo de extinción de los tributos, conforme lo que señala el artículo 53 del COT: “Confusión.- Se extingue por confusión la obligación tributaria, cuando el acreedor de ésta se convierte en deudor de dicha obligación, como consecuencia de la transmisión o transferencia de los bienes o derechos que originen el tributo respectivo.”

#### Entidades de beneficencia, asistencia social o educación

El artículo 35 del COT precisa: “Exenciones generales.- Dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que se disponga en leyes orgánicas o especiales, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales:

4. Las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados fines y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos;”

Para el impuesto predial urbano, el artículo 509 del COOTAD expresa: “Exenciones de impuestos.- Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere la presente sección las siguientes propiedades:

(...) c) Los predios que pertenecen a las instituciones de beneficencia o asistencia social de carácter particular, siempre que sean personas jurídicas y los edificios y sus rentas estén destinados, exclusivamente a estas funciones.

Si no hubiere destino total, la exención será proporcional a la parte afectada a dicha finalidad...”

A su vez, para el impuesto predial rural, el artículo 520 del COOTAD indica: “Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:

(...) c) Las propiedades de las instituciones de asistencia social o de educación particular cuyas utilidades se destinen y empleen a dichos fines y no beneficien a personas o empresas privadas...”

### Entidades diplomáticas

El artículo 35 del COT manifiesta: *“Exenciones generales.- Dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que se disponga en leyes orgánicas o especiales, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales:*

*(...) 7. Las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y otros organismos internacionales, de los que forme parte el Ecuador, así como sus instituciones por los bienes que adquieran para su funcionamiento y en las operaciones de apoyo económico y desarrollo social; y,*

*8. Bajo la condición de reciprocidad internacional:*

*a) Los Estados extranjeros, por los bienes que posean en el país...”*

### Bienes declarados en Utilidad Pública

El artículo 456 del COOTAD estatuye: *“Tributos y derechos.- En los procedimientos de expropiación, a partir de la notificación de la declaratoria, no se generarán sobre el bien, impuestos, tasas, derechos o cualquier otra prestación patrimonial de registro, inscripción o protocolización de los documentos que produzcan o de los actos jurídicos que se produzcan.”*

A su vez, el artículo 509 ibídem dispone: *“Exenciones de impuestos.- Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere la presente sección las siguientes propiedades:*

*(...) e) Los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el concejo municipal o metropolitano y que tengan juicios de expropiación, desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutoriada, inscrita en el registro de la propiedad y catastrada. En caso de tratarse de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado.”*

### Tierras comunitarias

El artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador señala: *“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:*

*(...) 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.”*

A su vez, el artículo 520 del COOTAD menciona: *“Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:*

*(...) e) Las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatorianas.”*

### Bosques primarios

El artículo 520 del COOTAD refiere: *“Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:*

*f) Los terrenos que posean y mantengan bosques primarios o que reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal...”*

### Entidades de educación superior

El artículo 37 de la Ley Orgánica de Educación Superior dice que: *“Exoneración de tributos.- Se establecen exoneraciones tributarias conforme a las siguientes disposiciones:*

*a) Las instituciones de educación superior están exentas del pago de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, municipales, especiales o adicionales, incluyendo la contribución a la Contraloría General del Estado;”*

### Viviendas de interés social

El artículo 510 del COOTAD manifiesta: *“Exenciones temporales.- Gozarán de una exención por los cinco años posteriores al de su terminación o al de la adjudicación, en su caso:*

*c) Los edificios que se construyan para viviendas populares y para hoteles.”.*

Por lo expuesto, toda vez que la Administración Tributaria no puede desconocer este tipo de exenciones o estímulos, según corresponda, que se encuentran recogidos en los cuerpos normativos detallados, dentro de los procesos de simulación para la emisión del impuesto predial del año 2024 se ha parametrizado la aplicación de las mismas, cuyos resultados se muestran en el siguiente cuadro:

*Tabla 10: Detalle de exoneraciones y beneficios a otorgarse - emisión 2024*

DESCRIPCION_EXONERACION	NUMERO TITULOS	CONTRIBUYENTES	BENEFICIO	AVALUOS
PERSONAS ADULTAS MAYORES	108.530	59.396	2.039.771	\$11.105.301.537,16
PERSONAS CON DISCAPACIDAD	2.171	2.171	36.905	\$312.578.251,75
ENTIDADES PUBLICAS	10.499	810	\$18.096.487,46	\$3.813.258.374,07
PREDIOS MUNICIPALES	15.907	10	\$41.128.392,57	\$8.266.206.953,76
BENEFICENCIA, ASISTENCIA SOCIAL O EDUCACIÓN	575	207	4.269.249	\$961.201.833,28
ENTIDADES DIPLOMATICAS	497	40	680.660	\$152.676.949,68
UTILIDAD PUBLICA	74	67	\$73.475,84	\$23.011.762,22
TIERRAS COMUNITARIAS	11	9	\$33.910,67	\$12.100.172,15
BOSQUES PRIMARIOS	7	5	\$2.214,91	\$6.017.792,70
EDUCACION SUPERIOR	303	26	\$1.482.601,39	\$306.248.765,54
VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL	240.066	192.017	\$1.757.204,87	\$9.090.748.878,23
<b>TOTALES</b>	<b>378.640</b>	<b>254.758</b>	<b>\$69.600.872,70</b>	<b>\$34.049.351.270,54</b>

Fuente: Simulación predial 2024

Elaboración: DMT

En este sentido, el gasto tributario que supone la aplicación de tales exoneraciones y estímulos asciende a \$69.600.872,70 representado principalmente por los predios que pertenecen a la misma municipalidad.

## **2.5. Sobre las viviendas de interés social**

*“Art. (...) 12.- Viviendas de interés social. – Con la finalidad de aplicar la exención temporal, por cinco años posteriores a la fecha de terminación o adjudicación, prevista en la letra c) del artículo 510 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se considerarán viviendas populares a las viviendas de interés social definidas en la normativa de la materia, que sean de propiedad de personas naturales cuyo valor de la propiedad sea urbano o rural, sea de hasta 178 salarios básicos unificados. Cuando se trate de propiedad horizontal, se incluirán los predios de vivienda secundarias o complementarias como bodegas,*

*parqueaderos, secaderos o similares, siempre que la suma de esos avalúos no supere el monto señalado. Los propietarios de este tipo de viviendas tendrán una exoneración del cien por ciento sobre el impuesto predial generado durante el bienio 2024-2025, siempre que posea una única vivienda, y que no corresponda a predios no edificados.*

*Este beneficio no aplicará para el caso de predios donde se encuentran asentamientos humanos de hecho y consolidados que hayan sido beneficiados o no por una ordenanza de regulación, y de aquellos de propiedad de organizaciones de vivienda que integran el sector de la economía popular y solidaria, distintos a los de propiedad horizontal o los de entes sin personalidad jurídica.*

*La presente exoneración no podrá, bajo ninguna circunstancia, ser aplicada por más de cinco años posteriores a la fecha de terminación o adjudicación del inmueble.*

*Art. (...) 13.- Rebaja del impuesto predial. – Serán beneficiarios de la disminución del 50% del valor del impuesto predial urbano e impuesto predial rural los propietarios de los inmuebles referidos en el artículo anterior, a partir del sexto año y/o hasta completar el plazo impostergable, no acumulable de diez años conforme lo dispuesto en el artículo 498 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.”*

#### **Análisis:**

Con el propósito de aplicar adecuadamente lo que establece el artículo 510 literal c) del COOTAD respecto de la exoneración temporal por cinco años a las viviendas populares, se resalta la aclaración respecto de que el término usado en dicha norma como vivienda popular es equivalente al de vivienda de interés social, definición que se encuentra recogida en la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y el Reglamento de Vivienda de Interés Social e Interés Público, concordando que aquellas tendrán una valoración no superior a 178 salarios básicos unificados.

Para aplicar esta exoneración, se deben considerar varios parámetros que se detallan a continuación:

- Única vivienda
- No debe corresponder a terrenos baldíos
- Para propiedad horizontal se tomará en cuenta como una sola a la unidad principal con sus complementarias como parqueaderos, bodegas, secaderos, etc.

Por otra parte, considerando que la exención aplica para cinco años, al término de este período; es decir, a partir del sexto año se precisa aplicar la reducción del 50% del impuesto predial, como parte de un estímulo tributario en concordancia con lo que precisa el artículo 498 del COOTAD.

Es preciso considerar en este aspecto que la ordenanza que regula la determinación del impuesto predial para el bienio 2022-2023 ya contemplaba esta reducción del 100% a las viviendas de interés social, no obstante el límite de avalúo considerado para el efecto fue de hasta \$70.000, valor que se aumenta en el presente proyecto de ordenanza conforme lo indicado líneas atrás.

A continuación se presentan los resultados de la emisión del año 2023 en contraste con las simulación realizada para el año 2024:



Tabla 11: Comparativa del incentivo a Viviendas de Interés Social 2024 VS 2023

AÑO	No. Títulos Beneficio VIS	No. Contribuyentes Beneficio VIS	Valor beneficio VIS \$	% representación frente a la emisión total
2023	211.533	168.828	1.849.614,29	2,29%
2024	240.066	192.199	1.757.204,87	2,00%

Fuente: Emisión 2023 y simulación predial 2024

Elaboración: DMT

Conforme se muestra en la tabla 11, pese a existir un mayor número de contribuyentes beneficiados de esta exoneración y estímulo tributario en el año 2024, conforme las simulaciones realizadas por la DMT, en comparación con el año 2023, el impacto o gasto tributario que se va a presentar resulta menor y en este sentido beneficioso para la Municipalidad, pues se reduce de \$1.849.614,29 en 2023 a \$1.757.204,87 en 2024.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 3.1. Conclusiones

- El proyecto de ordenanza para la determinación del impuesto predial para el bienio 2024-2025 cumple con los principios básicos de la tributación que se encuentran recogidos tanto en la Constitución de la República del Ecuador, así como en el Código Orgánico Tributario, entre estos: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.
- Debido a las condiciones macroeconómicas que fueron abordadas en el informe, así como temas inherentes a la recaudación de los impuestos predial urbano y rural, el proyecto de Ordenanza no ha sufrido variaciones en cuanto a los rangos y tarifas que establecidas para el bienio anterior (2022-2023), manteniéndose el mismo esquema y respetando las bandas impositivas que el COOTAD precisa, que para el impuesto urbano es de 0,25 al 5 por mil; mientras que para el rural es de 0,25 al 3 por mil.
- En concordancia con el principio de progresividad, con la propuesta de esquema de cálculo del impuesto predial para el bienio 2024-2025 se aprecia que la mayor contribución se concentra en aquellos contribuyentes con mayor capacidad de pago.
- En cuanto a la exoneración e incentivo tributario para las viviendas de interés social, se ha visto que el impacto en el gasto tributario es menor en relación al del año 2023, tanto en términos absolutos (dólares) como en términos relativos (porcentaje) frente al total de la emisión, sin embargo, para el 2024 su aplicación significa un beneficio para un mayor número de contribuyentes al incrementarse el espectro a predios con valoraciones de hasta \$80.100, frente a los \$70.000 que planteaba la ordenanza del bienio anterior. Además, la propuesta armoniza el beneficio establecido en los artículos 498 y 510 del COOTAD, respecto de los porcentajes de exoneración y rebaja del impuesto predial así como el plazo de aplicación.
- Las diversas exoneraciones que se encuentran recogidas en distintos cuerpos normativos atienden a circunstancias específicas que dispensan del pago a varios tipos de contribuyentes como personas adultas mayores, personas con discapacidad, entidades públicas, entidades de asistencia social, beneficencia o educación, entre otros, por lo que han sido recogidas y aplicadas en la simulación predial 2024, representando para la Administración Tributario un gasto tributario que asciende a \$69.600.872,70.

#### 3.2. Recomendaciones

- Tomando en consideración que la economía del país denota una lenta recuperación y las perspectivas para el país y la región indican un bajo nivel de crecimiento, un incremento de la cuota del impuesto predial no necesariamente podría suponer un incremento en la recaudación, sino que por el contrario puede llegar a incentivar la evasión tributaria. En tal virtud, se recomienda conservar el esquema de



cálculo y las tarifas del impuesto que estuvieron vigentes desde los bienios 2018 –2019, 2020- 2021 y 2022-2023.

- Se recomienda incorporar los cambios que propone el proyecto de ordenanza para el bienio 2024-2025 respecto de las viviendas de interés social, toda vez que significa un beneficio tributario para un mayor número de contribuyentes, pero que a su vez representa un menor impacto en términos monetarios (gasto tributario) para la Municipalidad y que permite el cumplimiento de los artículos 498 y 510 del COOTAD respecto de los porcentajes de exoneración y rebaja y el plazo de vigencia del beneficio tributario.

#### 4. FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

	<b>Elaborado:</b>	<b>Procesamiento de datos simulación predial 2024:</b>
<b>Firma</b>		
<b>Nombre</b>	Econ. Marcelo Hidalgo Jefe de Rentas Municipales	Ing. Edmundo Correa Jefe de Gestión y Proyectos Tributarios