

# **UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía en Ecuador con base  
en legislación comparada**

**Claudia Irene Pontón Caamaño**  
**Javier Bustos Aguilar, Dr., Director de Trabajo de Titulación**

Trabajo de titulación presentado como requisito  
para la obtención del título de Abogada

Quito, 23 de mayo de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

COLEGIO DE JURISPRUDENCIA

HOJA DE APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

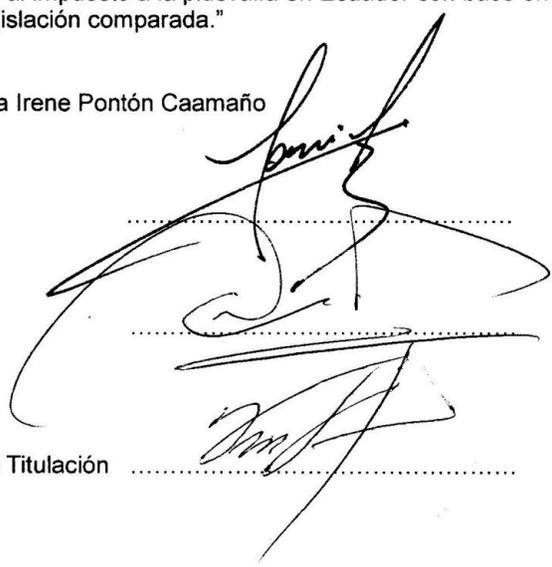
“Propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía en Ecuador con base en legislación comparada.”

Claudia Irene Pontón Caamaño

Dr. Javier Bustos Aguilar  
Director del Trabajo de Titulación

MSc. Oswaldo Santos  
Lector del Trabajo de Titulación

Dr. Jaime Vintimilla  
Presidente y Lector del Trabajo de Titulación



Quito, 13 de mayo de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO **"PROPUESTA DE REFORMA NORMATIVA AL IMPUESTO A LA PLUSVALÍA EN ECUADOR CON BASE EN LEGISLACIÓN COMPARADA"**

ALUMNO Pontón Claudia

E VALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado.

Frente a la necesidad de recursos públicos de los gobiernos autónomos descentralizados es necesario revisar el régimen tributario, y en particular el *Impuesto de Plusvalía* a la luz de los principios del régimen constitucional tributario, más aún cuando el aumento de precios ha sido incluso especulativo de los impuestos, con una carga tributaria diferente entre las rentas del trabajo y del capital afectas al Impuesto a la Renta.

Inclusive el gobierno ha enviado a la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley en sentido de modificar el Impuesto de Plusvalía, regulado en el COOTAD, y con facultades de regulación a través de Ordenanzas.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

A través de un análisis de la legislación comparada se observa cual ha sido el tratamiento a este impuesto en legislaciones como la chilena, española y colombiana que permitan un acercamiento a una propuesta y de reforma a nivel de Ley.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

Son suficientes, utilizando legislación y textos comentados al respecto de la aplicación de impuestos a las ganancias en enajenación de activos inmobiliarios en otros países.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

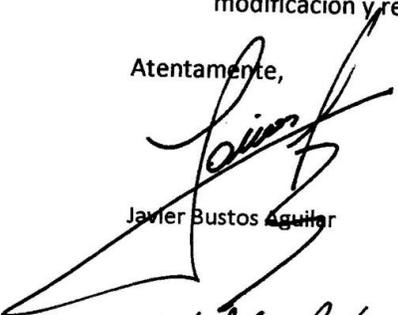
Las observaciones planteadas por el Director, refieren a los siguientes temas, que quienes conforman el Tribunal, evaluarán su cumplimiento y debida incorporación en el texto:

1. Si la coexistencia del Impuesto a la Plusvalía con la Contribución Especial de Mejoras, no genera una doble tributación económica.
2. Un análisis más profundo de otros supuestos de transferencia de dominio y su trascendencia en el Impuesto de Plusvalía: donaciones, herencias, aportes a nuevas sociedades y constitución de fideicomisos.



3. Si la consolidación de bases (Impuesto a la Renta Único a todas los ingresos: Trabajo, capital e inmobiliarios) generaría una pérdida recaudatoria por las aminoraciones (gastos y pérdidas) que se generen en otras actividades.
4. Comentarios, sugerencias y viabilidad del Proyecto de Reforma al Impuesto de Plusvalía que se encuentra en la Asamblea Nacional.
5. Cuestiones de evasión y elusión del impuesto a la plusvalía, que justifiquen su modificación y reforma.

Atentamente,



Javier Bustos Aguilar

4/ Abril / 2016.

### **Derechos de Autor**

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: Claudia Pontón

Nombres y apellidos: Claudia Irene Pontón Caamaño

Código: 103838

Cédula de Identidad: 1718175910

Lugar y fecha: Quito, mayo de 2016

## RESUMEN

El impuesto a la plusvalía es un tema que no ha sido profundamente estudiado en Ecuador, pese a que en el 2015, la Asamblea Nacional empezó a trabajar en el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que trae cambios importantes a dicho impuesto. El presente trabajo de titulación crea una propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía para lo cual analiza la problemática que éste atraviesa en Ecuador y toma en cuenta el tratamiento normativo que tienen, en diferentes legislaciones del mundo, como es el caso de la legislación española, la colombiana, la chilena y la estadounidense, las ganancias en la enajenación de inmuebles. Este trabajo establece que, para hacer del impuesto a la plusvalía un impuesto eficaz y eficiente y sobre todo equitativo frente a otro tipo de rentas, es necesaria una ley reformativa del Código Orgánico de Organización Territorial y de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, mediante la cual se fusione el impuesto a la plusvalía con el impuesto a la renta para tratar como renta a las ganancias provenientes de la enajenación de inmuebles que han incrementado su valor. Además se propone la creación de un catastro nacional georreferenciado que permita tener un mejor avalúo de los inmuebles del que se tiene actualmente.

## ABSTRACT

Even though in 2015 the Ecuadorian National Assembly worked on the draft law to reform the Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, which brings important changes to capital gains coming from real estate's disposals tax (impuesto a la plusvalía), the latter is a topic that has not been deeply studied in Ecuador. This degree project creates a regulatory reform proposal for the capital gains coming from real estate's disposals tax. The analyses of the main problems that the application of this tax has in Ecuador and the consideration of its regulatory treatment in different legislations of the world, specifically, in the Spaniard, Colombian, Chilean and American legislations, performed in this project, enables it to establish that, in order to make the capital gains coming from real estate's disposals tax an efficient and effective tax, it is necessary to make a reformatory law of the Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno and of the Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Through this law, the capital gains tax and the income tax could be merged, so the gains coming from the selling of real estates that have increased in value can be treated as income. Furthermore, the proposal of the creation of a national georeferenced land Cadaster which allows having a better real estate determination and valuation than the ones that the current cadaster provides is included.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	11
2. CAPÍTULO I.....	13
Administración tributaria en Ecuador .....	13
2.1 Impuesto a la plusvalía.....	15
2.1.1 Conceptos generales.....	15
2.1.2 Estructura del impuesto a la plusvalía.....	19
2.1.2.1 Elementos .....	21
2.1.2.2 Características .....	25
2.1.2.3 Cálculo del impuesto.....	26
2.1.2.4 Recaudación .....	29
2.1.2.5 Ineficacia del impuesto a la plusvalía en su estructura: caso práctico. ....	30
2.1.2.5.1 Tasas de recaudación en Quito.....	31
2.1.2.6 Análisis comparativo de la regulación del impuesto a la plusvalía actual con el proyecto de ley que lo modifica .....	34
2.2. Catastro.....	36
3. CAPÍTULO II:.....	39
Análisis legal y doctrinario de Derecho comparado.....	39
3.1 . Normativa española.....	39
3.1.1 Legislación .....	39
3.1.2 Tarifa.....	40
3.1.3 Cálculo .....	41
3.1.4 Recaudación y pago .....	42
3.2 Normativa Colombiana .....	43
3.2.1 Legislación .....	43
3.2.2 Tarifa .....	47
3.2.3 Cálculo .....	47
3.2.4 Recaudación y pago .....	48
3.2.5. Impuesto a las ganancias ocasionales.....	48
3.3 Normativa Chilena .....	49
3.3.1 Legislación .....	50

3.3.2 Tarifa .....	56
3.3.3 Cálculo .....	56
3.3.4 Recaudación y pago .....	58
3.4 Normativa Estadounidense.....	58
3.4.1 Legislación .....	58
3.4.2 Tarifa .....	59
3.4.3 Caso especial para extranjeros no residentes .....	60
3.4.4 Recaudación y pago .....	60
4. CAPÍTULO III .....	<b>62</b>
Propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía en Ecuador.....	<b>62</b>
4.1 Estructura del impuesto a la renta en el que se incluye la plusvalía .....	62
4.1.1 Plusvalía como ingreso de fuente ecuatoriana .....	63
4.1.2 Enajenaciones habituales y ocasionales .....	63
4.1.3 Cálculo del monto que constituye renta .....	64
4.1.4 Deducciones .....	65
4.1.5 Exenciones .....	65
4.1.6 Tarifa .....	65
4.1.7 Garantías de pago del impuesto .....	65
4.1.8 Proporcionalidad .....	67
4.1.9 Cuota a GADs .....	67
4.1.10 Catastro nacional georreferenciado .....	68
4.2 Propuesta normativa: Ley reformativa de la LORTI y del COOTAD y creación de catastro nacional georreferenciado.....	68
5. CONCLUSIONES.....	<b>72</b>
6. BIBLIOGRAFÍA .....	<b>75</b>
6.1 Referencias legales.....	78
7. ANEXOS.....	<b>80</b>

## TABLA DE CUADROS

Cuadro 1 .....	20
Cuadro 2 .....	20
Cuadro 3 .....	33
Cuadro 4 .....	33

## 1. INTRODUCCIÓN

Un activo importante en el patrimonio de las personas son los inmuebles que, generalmente, adquieren un mayor valor con el tiempo. La ubicación del inmueble es un factor determinante, pues no solamente los esfuerzos económicos del propietario, tales como mejoras al inmueble y construcciones en el mismo, incrementan su valor, sino que el lugar donde se encuentre puede hacer que éste se incremente o se vea reducido. Por ejemplo, con la construcción de una vía que conecte a la ciudad con el valle, los valores de los predios aledaños sufrirán un importante crecimiento de valor. Por su parte, la instalación de una gasolinera, reducirá los precios de los predios cercanos. Es así que el valor de los inmuebles se ve determinado por varios factores y no solamente por las acciones del propietario. Por otro lado, el simple paso del tiempo puede generar incremento de valor, pues la necesidad de las personas de encontrar vivienda, el deseo de tenerla propia y la necesidad de poseer un inmueble para diversas actividades, por ejemplo, la instalación de una oficina, hacen que los inmuebles sean cada vez más cotizados.

En la propiedad inmobiliaria se involucra un importante sector de la economía como es el de la construcción, además se observa la comercialización de la mencionada propiedad, haciendo casi imposible que el fisco no se involucre.

Tradicionalmente han existido impuestos a la propiedad, los mismos que han sido manejados por los gobiernos locales. Del mismo modo lo ha sido el impuesto que grava las ganancias obtenidas por la enajenación de inmuebles urbanos que han incrementado su valor por circunstancias ajenas a acciones del propietario, denominado impuesto a la plusvalía. Esto se debe a que la Administración Pública, busca participar de aquellas ganancias para financiar el gasto público y buscar una sociedad más equitativa.

El presente trabajo de titulación realiza una propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía en Ecuador con base en legislación comparada, pues dicho impuesto pese a encontrarse establecido en la ley, no recibe la atención que merece, teniendo en cuenta la importancia de los inmuebles y el crecimiento de la actividad inmobiliaria en el país.

El trabajo se desarrolla en tres capítulos que analizan el impuesto y su problema en Ecuador, la normativa del mismo en cuatro legislaciones distintas a la ecuatoriana y, finalmente, la propuesta de reforma normativa como tal.

El primer capítulo define conceptos básicos del derecho tributario y resalta la importancia del impuesto a la plusvalía. Por otro lado establece las características y elementos del mismo en Ecuador y aborda la problemática que afronta, principalmente en lo que hace referencia a la recaudación por parte de los gobiernos municipales.

En el segundo capítulo, se lo estudia en las legislaciones de España, Colombia, Chile y Estados Unidos. Se observa que estas legislaciones gravan de manera distintas a las ganancias provenientes de la enajenación de inmuebles que han incrementado su valor y se toma, para la propuesta de este trabajo, aspectos positivos de ellas que puedan encuadrar en la legislación ecuatoriana. Comparándolas con la legislación ecuatoriana, se verifica que a pesar de las diferencias de las cuatro legislaciones, España trata de manera similar a dichas ganancias gravándolas como plusvalía, mientras que Chile y Estados Unidos lo hacen de manera distinta, ya que son gravadas con impuesto a la renta. Por su parte, Colombia, las grava como ganancias ocasionales en el impuesto a la renta pero posee un tributo local parecido al impuesto a la plusvalía.

El tercer y último capítulo contiene la propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía. Inicia explicando cuáles y cómo deben ser los cambios de la regulación de dicho impuesto para hacerlo efectivo y eficiente. Establece la fusión de ese impuesto con el impuesto a la renta, es decir que ve como una forma de hacerlo funcionar mejor gravando dichas ganancias con impuesto a la renta en lugar de un impuesto autónomo local como es el caso del impuesto a la plusvalía. Este capítulo del trabajo de titulación, termina exponiendo un proyecto de ley reformativa del Código Orgánico de Organización Territorial y de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y propone la creación de un catastro nacional georreferenciado.

## 2. CAPÍTULO I

### Administración tributaria en Ecuador

El crecimiento demográfico es un problema que actualmente atañe a buena parte de países alrededor del mundo, así también lo es su concentración en las grandes ciudades. Estos fenómenos repercuten en la calidad de vida y en los costos de la misma; por ejemplo en la vivienda. Dicha necesidad humana se ve afectada por el aumento poblacional en las principales urbes; no es fácil conseguir un lugar para residir ya que los inmuebles en oferta disminuyen y por tanto suben de precio; el patrimonio inmobiliario se ha convertido en un activo importante, pues un inmueble adquiere con el paso del tiempo, un mayor valor económico. Para comprender la importancia de los inmuebles en la actualidad basta con pensar en lo que pueden llegar a ser los costos y lo que representa ser dueño de un inmueble en los centros económicos mundiales como Nueva York, Los Ángeles o Tokio. El valor de un espacio para residir depende del desarrollo socio económico del lugar; por ejemplo en la ciudad de Quito, el valor promedio del metro cuadrado de construcción llegó a ser de \$882<sup>1</sup> y el valor más alto fue de \$1.516 en el 2013.

Invertir en inmuebles es una práctica que se ha hecho común y que resulta una buena opción para el desarrollo económico individual, pues los inmuebles son cada vez más cotizados y representan una parte importante del patrimonio de las personas. En Ecuador, hasta el 2014, la industria inmobiliaria ha sido la quinta con mayor aportación al PIB, representando el 7.4% del mismo,<sup>2</sup> es decir \$7.466 mil millones<sup>3</sup>. Además, como se mencionó, la construcción es un importante sector en la economía del país que ha reflejado con fidelidad su situación general en los últimos años.

El hecho de que los inmuebles no son utilizados solamente como lugar para residir sino que se utilizan para generar ingresos, como es el caso del alquiler y la compraventa de los mismos, trae a colación la obra de Thomas Piketty, “Capital en el siglo veintiuno”. En dicho trabajo, el

---

<sup>1</sup>La Hora. *Cuatro factores influyen en el precio de una vivienda*. Abril 2013. [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101487112/1/Cuatro\\_factores\\_influyen\\_en\\_elPrecio\\_de\\_una\\_vivienda.html#.VqpFoVliU-g](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101487112/1/Cuatro_factores_influyen_en_elPrecio_de_una_vivienda.html#.VqpFoVliU-g) (acceso: 28 enero 2016).

<sup>2</sup>Banco Central del Ecuador, Estadísticas Macroeconómicas Enero a Junio 2014/Vive1. “Proyección del mercado inmobiliario en Ecuador”. *Ekos*. (2014). <http://www.ekosnegocios.com/negocios/verArticuloContenido.aspx?idArt=4443> (acceso: 8/12/2015).

<sup>3</sup> El PIB del 2014 fue de 100.9 millones de dólares. Banco Mundial. *Ecuador*. <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador> (acceso: 26/03/2016).

economista francés hace una crítica al capitalismo sosteniendo que la acumulación de capital conlleva a la desigualdad en la sociedad<sup>4</sup>. Para Piketty los inmuebles son capital, son riqueza y es necesario un impuesto internacional para eliminar la desigualdad. Él propone la creación de un impuesto a la riqueza internacional, Indica, además, que no es necesario un gobierno mundial para tener un impuesto aplicable en todos los países y que para frenar la desigualdad generada por el capitalismo, es necesario un impuesto, como se dijo anteriormente, mundial, que tendría una tasa marginal máxima de impuesto a la renta de hasta 80%<sup>5</sup> y que sería aplicable con la ayuda de los tratados internacionales. Todo esto ha generado críticas, pero, ¿qué es lo que realmente representan los inmuebles en la economía mundial? Los inmuebles son activos importantes en el patrimonio y pueden ser medios para generar riqueza, pues no sólo satisfacen la necesidad de vivienda, sino que generan renta e incluso ganancia, muchas veces, sin hacer trabajo alguno, tal es el caso de la plusvalía generada en la venta de un inmueble que ha adquirido mayor valor por acciones ajenas al propietario. Frente a esto, existe el impuesto a la plusvalía, que históricamente ha gravado la ganancia obtenida por la venta de inmuebles.

En cuanto a antecedentes históricos, el Real Decreto de 13 de marzo de 1919, que es el primero de este tipo en España denominándose “Arbitrio de Plusvalía” o Arbitrio Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos.<sup>6</sup> De otra parte, la primera forma de recaudar ese impuesto en el ámbito estatal, en el mismo país, fue mediante la Ley 41/1964 que implementó el Impuesto sobre el Aumento de Valor de Fincas Urbanas y Rústicas, con el que se observaba la “capacidad contributiva derivada del carácter especulativo de las transmisiones inmobiliarias”<sup>7</sup>, pues la ganancia no se debía a obras del propietario ni al cambio de moneda sino que eran ganancias meramente especulativas que se generaban principalmente por obras públicas<sup>8</sup>. En

---

<sup>4</sup> Piketty, Thomas. “Capital in the Twenty-First Century”. *The Belknap Press of Harvard University Press*. Cambridge, Massachusetts, London, 2014. <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2014/06/14Thomas-Piketty.pdf> (acceso: 24/09/2015).

<sup>5</sup> Paulina, Henoch *et al.* *Resumen y Críticas a “El Capital en el Siglo XXI” de Thomas Piketty*. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/01/Piketty-12-01-2015-VF.pdf> (acceso: 26/03/2016).

<sup>6</sup> Francisco Poveda. *Los impuestos municipales en España. Pasado y Presente*. Pág. 361. VLEX. [http://app.vlex.com/#WW/search/\\*/impuestos+municipales+en+espa%C3%B1a/WW/vid/282802863](http://app.vlex.com/#WW/search/*/impuestos+municipales+en+espa%C3%B1a/WW/vid/282802863) (acceso: 28/09/2015).

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> *Ibíd.*

Dicho impuesto es distinto a la contribución especial de mejoras, de la que se habla más adelante, debido a la diferencia en el momento que ambos tributos se generan. Como se explica a continuación, éste lo hace al cumplirse el hecho generador, mientras que aquellas lo hacen una vez realizada la obra pública. Es decir que ocurre que, al incrementar un inmueble su valor, por una obra pública, se paga contribución especial e impuesto, pero con las

Ecuador, el primer antecedente del impuesto en mención es el Decreto Supremo No. 908 publicado en el Registro Oficial del 8 de diciembre de 1970 y la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1971, ya derogada, que puso en vigencia como impuesto municipal el “impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos”<sup>9</sup> que grava las “utilidades que provengan de la venta de inmuebles urbanos”<sup>10</sup>. En fin, la principal característica del impuesto a la plusvalía es desde su origen, gravar las ganancias provenientes de la venta de inmuebles en los que el propietario no ha ejecutado acto alguno para darle el mayor valor que ha adquirido. Como se muestra más adelante, existen diferencias entre las distintas legislaciones, lo que hace casi imposible pensar en un impuesto mundial, como sostiene Piketty, ya que se debe tomar en cuenta las asimetrías principalmente económicas y culturales de los países, para la aplicación de un tipo determinado de impuesto.

A continuación se exponen conceptos que permiten comprender las características del impuesto a la plusvalía, cómo funciona y su problema en Ecuador respecto, principalmente a su recaudación.

## 2.1 Impuesto a la plusvalía

### 2.1.1 Conceptos generales

“Plusvalía” es un término de economía que tiene origen en el concepto de “valor” desarrollado por Adam Smith en su obra “La Riqueza de las Naciones”, el mismo que “consiste en la capacidad para adquirir otros bienes”<sup>11</sup>. David Ricardo concuerda con Smith en la teoría del valor trabajo, la misma que sostiene que el trabajo es la medida del valor, es decir que la cantidad de trabajo incorporado determina el valor del bien. A partir de la teoría del valor-trabajo, definida por Ricardo, Karl Marx, separa los términos “trabajo” y “fuerza de trabajo” para definir por primera vez a la plusvalía. El filósofo alemán determina que la fuerza de trabajo es el trabajo

---

debidas reducciones. Actualmente, en España, el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales del 5 de marzo del 2004 señala que:

Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Régimen Municipal. Artículo 313 numeral 8. Registro Oficial Suplemento 331 de 15 de octubre de 1971.

<sup>10</sup> *Ejusdem*. Artículo 387.

<sup>11</sup> Carlos Marx 1818-1883. *Teorías de la Plusvalía*. Ed. Alberto Corazón. Madrid: 1974, p. 67.

necesario que realiza el trabajador con el uso de su organismo para su subsistencia y la de su familia<sup>12</sup> y el trabajo es el resultado de la fuerza de trabajo<sup>13</sup>. Con estos conceptos, Marx, criticando al capitalismo, da origen al término y sostiene que el capitalista obtiene una ganancia por el trabajo no remunerado al trabajador. Así, la plusvalía es el “valor que el trabajo no pagado del obrero asalariado crea por encima del valor de su fuerza de trabajo y del que se apropia gratuitamente el capitalista”<sup>14</sup>.

En lo que respecta al Derecho, la plusvalía, generalmente, se genera por la ganancia consecuencia del incremento del valor de bienes. En toda compraventa, las partes que la celebran, comprador y vendedor, obtienen un beneficio, sea éste la obtención del bien o la obtención de una ganancia económica. La compraventa de inmuebles no es la excepción; aquí, el vendedor, al perfeccionarse el negocio,<sup>15</sup> pierde el dominio sobre el inmueble, pero recibe a cambio el precio acordado. Hay casos (la mayoría) en los que el valor económico que se obtiene por la venta de inmuebles es mayor al que se gastó al comprarlo, pues es común que estos adquieran valor por el paso del tiempo, por factores en los que las partes no influyen, por ejemplo por el desarrollo de la zona donde el inmueble se encuentra ubicado. Es así que en Ecuador, la utilidad o ganancia obtenida por la enajenación de un inmueble urbano, es decir la diferencia entre el valor en el que se compra el inmueble y el valor en el que se lo enajena, también se denomina plusvalía.

Sobra decir que el inmueble que se transfiere, si bien es propiedad privada, se encuentra ubicado en el territorio de determinado Estado que tiene la necesidad de obtener ingresos para financiar el gasto público. En el ámbito nacional, la Constitución ecuatoriana establece como uno de los deberes del Estado la “redistribución equitativa de los ingresos y la riqueza...”<sup>16</sup>, para lo cual éste crea obligaciones legales como los tributos a los miembros de la sociedad obligados a la contribución. Dentro de la política fiscal, de la cual el Estado es responsable, uno de los objetivos, según la Constitución, es “la redistribución del ingreso por medio de transferencias,

---

<sup>12</sup> Edwin Ramírez. *El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos del suelo en el desarrollo urbano de Bogotá d.c – Colombia*. Tesis para optar por el título de Magíster en Planeación Urbana y Regional. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2003, pp. 2-6.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Evgenii Borisov *et al.* *Diccionario de economía política*. Ed. Grijalvo. Ciudad de México, 1986, p. 187.

<sup>15</sup> Código Civil. Art. 1740 inciso 2. Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de Junio de 2005.

<sup>16</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 3 numeral 5. Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre del 2008.

tributos y subsidios adecuados”<sup>17</sup>. Para cumplir con este deber estatal, se encuentran los tributos, que según el Código Tributario Ecuatoriano son medios para recaudar ingresos públicos que sirven como instrumento de política económica y procuran una mejor distribución de la renta nacional.<sup>18</sup> Palao Taboada señala que los tributos son “entradas de dinero en el patrimonio de un ente público con el fin de allegar recursos para la cobertura de sus gastos”<sup>19</sup>. Así, los tributos son ingresos importantes del Estado; sin embargo, se diferencian de otros ingresos por tres características. En primer lugar por su “carácter coactivo”<sup>20</sup>, es decir por la capacidad que tiene el Estado de exigir su pago<sup>21</sup>; en segundo lugar, por su “finalidad de recaudar ingresos públicos”<sup>22</sup>, esto quiero decir que su fin es financiar necesidades públicas<sup>23</sup>, finalmente y en tercer lugar, los tributos se diferencian de otros ingresos públicos, según Sainz de Bujanda y Cortés Domínguez, por la “capacidad económica de los deudores”<sup>24</sup>. Esta última característica se refiere a la justificación de la exigencia de los tributos, la cual ligada al tema de la capacidad contributiva, se refiere a que el sujeto pasivo debe contribuir con el gasto público de acuerdo a sus posibilidades, pues el principio tributario de igualdad<sup>25</sup> se refiere a una igualdad cualitativa, no cuantitativa, es decir que es personal mas no material, ya que se fija en la situación económica de cada contribuyente<sup>26</sup>.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español reafirma estas características que diferencian a los tributos de otros ingresos públicos.

El tributo, desde una perspectiva estrictamente constitucional, constituye una prestación patrimonial coactiva que se satisface, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y grava un presupuesto de hecho o "hecho imponible" revelador de capacidad económica (artículo 31.1 C.E.) fijado en la Ley.<sup>27</sup>

Alejandro Menéndez, en su libro de Derecho Financiero y Tributario, recogiendo las tres características que diferencian a los tributos de otros ingresos públicos, describe al tributo como una “obligación legal y pecuniaria, fundamentada en la capacidad económica del deudor;

<sup>17</sup> *Ejusdem*. Artículo 285 numeral 2.

<sup>18</sup> Código Tributario. Artículo 6. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de Junio del 2005.

<sup>19</sup> Citado en Alejandro Menéndez. *Derecho Financiero y Tributario*. España: Ed. Lex Nova, 2008, p. 147.

<sup>20</sup> Alejandro Menéndez. *Derecho financiero y Tributario*. España: Ed. Lex Nova, 2008, p. 147.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Citado en Alejandro Menéndez. *Derecho financiero... Óp. cit.*, p. 148.

<sup>25</sup> Código Tributario. Artículo 5. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de Junio del 2005.

<sup>26</sup> Gerardo Novoa Herrera. “El principio de la capacidad contributiva”. *Revista Derecho y Sociedad No. 27* (2008), p. 1.

<sup>27</sup> Tribunal Constitucional España. Sentencia 276/2000 de 16 de noviembre del 2000. Lex Nova, p. 1.

establecida en favor de un ente público en régimen de derecho público para atender sus necesidades económicas”.<sup>28</sup> Por su parte, Sainz de Bujanda define al tributo como:

Toda prestación patrimonial obligatoria, habitualmente pecuniaria, establecida por la ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia ley determine, y que vaya dirigida a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos estén encomendados.<sup>29</sup>

Cabe mencionar que el impuesto a la plusvalía en Ecuador, se aparta del concepto doctrinario generalizado, pues como se indica más adelante, éste no observa la capacidad económica del contribuyente sino que lo hace respecto al valor de la ganancia.

Por otro lado, tal como lo define la doctrina<sup>30</sup> y la ley<sup>31</sup>, existen varias clases de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Pese a ser los tres, ingresos públicos con las características señaladas anteriormente, se diferencian entre sí. En primer lugar, los impuestos no tienen una contraprestación directa, mientras que las tasas y las contribuciones especiales si las tienen<sup>32</sup>. Así, los impuestos se exigen por cumplir con el hecho generador, mientras que las tasas y las contribuciones especiales lo hacen por recibir una contraprestación consistente en un servicio público y una obra pública respectivamente.<sup>33</sup> Además, los impuestos observan la capacidad económica del sujeto pasivo, en cambio los otros dos lo hacen respecto al cumplimiento de la prestación por parte de Estado.<sup>34</sup>

El modelo de Código tributario para América Latina OEA-BID hace bien en definir al impuesto como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad relativa al contribuyente”<sup>35</sup>; a la tasa como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente”<sup>36</sup>; y, a la contribución especial, como “el tributo cuya tiene como hecho generador los beneficios derivados de actividades estatales”<sup>37</sup>.

---

<sup>28</sup> Alejandro Menéndez. *Derecho financiero... Óp cit.*, p. 149.

<sup>29</sup> Citado en Héctor Villegas. *Curso de Finanzas, derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 2003, p. 151.

<sup>30</sup> Ejemplo de doctrinario: Héctor Villegas. *Curso de Finanzas, derecho Financiero... Óp. cit.*, p.151.

<sup>31</sup> Código Tributario. Artículo 1 inciso 2. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de junio de 2005.

<sup>32</sup> Bernardo Lara Berrios. *Hacienda Pública y Derecho Tributario. El Derecho Tributario: El Tributo. Santiago de Chile*: Ed. Instituto de Estudios Fiscales. 2001, p. 25.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Modelo de Código Tributario para América Latina OEA-BID. 1967. Artículo 15.

<sup>36</sup> *Ejusdem*. Artículo 16.

<sup>37</sup> *Ejusdem*. Artículo 17.

### 2.1.2 Estructura del impuesto a la plusvalía

Apartándonos de las tasas y contribuciones, es menester indicar que la plusvalía originada en transferencias de inmuebles genera tributación, específicamente el pago del impuesto a la plusvalía. Sin embargo, se debe analizar si se justifica o no la existencia de este impuesto en Ecuador, país en que la mayor parte de los ingresos públicos provienen de impuestos. Así, la proforma del presupuesto general del Estado para el 2016, indica que más del 50% de los ingresos provendrán de impuestos, pues de \$29.835 millones, \$15.489.701.480,00 corresponderán a impuestos y \$1.780.008.793,44 de tasas y contribuciones.<sup>38</sup> Pero, ¿representa el impuesto a la plusvalía una parte importante para el presupuesto general del Estado? ¿Se podría lograr que lo haga? O, pese a ser este impuesto eficiente, ¿su recaudación no se vería reflejada como ingreso importante para el Estado?

Por la importancia del sector inmobiliario en la economía del país y su crecimiento, la tributación de ganancias obtenidas por enajenación de inmuebles sí puede representar un ingreso importante, pues los inmuebles por lo general adquieren cada vez mayor valor. Hasta el 2012, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler se encuentran en el segundo grupo de actividades por su peso en la recaudación tributaria nacional.<sup>39</sup> Ese año, de un total \$10.641.016.287,70 que fue recaudado por veinte actividades económicas, \$717.975.055,36 correspondió a actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler<sup>40</sup>. Sin embargo, por diferentes factores, la incidencia de los impuestos recaudados por el traspaso de dominio (plusvalía y alcabala) en el presupuesto general del Municipio Quito, no es muy significativa. En el año 2011, ésta fue del 3.11%; en el 2010 del 3.66%.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Ministerio de finanzas del Ecuador. *Boletín de Prensa No. 22. Proforma presupuestaria 2016*. [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Bolet%C3%ADn-de-Prensa-Proforma-Presupuestaria-2016\\_31-octubre-2015.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Bolet%C3%ADn-de-Prensa-Proforma-Presupuestaria-2016_31-octubre-2015.pdf) (acceso: 15/01/2016).

<sup>39</sup> Luizana Andrade *et al.* *Análisis de la Recaudación Tributaria del Ecuador por Sectores Económicos: Ventajas, Estructura y Factores Determinantes*. Período 2008-2012. Pág. 8. [https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/24344/1/Articulos%20de%20Tesis\\_An%C3%A1lisis%20de%20la%20Recaudaci%C3%B3n.pdf](https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/24344/1/Articulos%20de%20Tesis_An%C3%A1lisis%20de%20la%20Recaudaci%C3%B3n.pdf) (acceso: 20/01/2016).

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> Hilder Solórzano y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar la eficiencia y eficacia de la transferencia de dominio de bienes inmuebles en Quito*. Tesis previo a la obtención del título de Ingeniería en Finanzas. Universidad Central del Ecuador. Quito, 2013, pp. 97-102.

A continuación se exponen tablas que indican la incidencia de los valores recaudados por impuestos por transferencias de dominio de inmuebles en el presupuesto del Municipio de Quito donde se aprecia que, si bien ayudan, no tienen la magnitud que deberían.

### Cuadro 1

Presupuesto anual del Municipio de Quito  
De enero del 2007 a diciembre del 2011<sup>42</sup>

Denominación	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
Recaudación T. Dominio	13.644.831,98	15.752.168,67	17.983.790,25	19.752.070,82	19.095.923,65
Presupuesto MDMQ sin Imp. T. Dominio	244.655.169,00	291.689.199,33	460.665.764,69	520.645.334,33	599.331.842,35
<b>Total Presupuesto</b>	<b>258.300.000,98</b>	<b>307.441.368,00</b>	<b>478.649.554,94</b>	<b>540.397.405,15</b>	<b>618.427.766,00</b>

### Cuadro 2

Incidencia de los valores recaudados por impuestos a transferencias de dominio del 2007 al 2011<sup>43</sup>

Año	Incidencia en el presupuesto
2007	5.28%
2008	5.12%
2009	3.76%
2010	3.66%
2011	3.11%

Dejando a un lado el presupuesto del Municipio de Quito y lo que las recaudaciones de impuestos a transferencias de dominio significan en el mismo, hay que señalar que el mayor valor obtenido por la transferencia de inmuebles en Ecuador es gravado con impuesto a la plusvalía, de

<sup>42</sup> Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Dirección Metropolitana Financiera Tributaria. Dirección de Informática. Citado por Hilder Solórzano y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar... Óp. cit.*, pp. 97-102

<sup>43</sup> Elaborado por la autora. Fuente de los datos: Hilder Solórzano y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar... Óp. cit.*, pp. 97-102.

la forma en que se detalla a continuación, pero el cuestionamiento es si verdaderamente esto debe ser gravado y por qué razones. La plusvalía sí debe ser gravada, pues si un inmueble adquiere mayor valor, es justo que el propietario obtenga un beneficio económico, pero no está mal que el Estado participe en éste para contribuir con el gasto público. De las ganancias obtenidas por enajenación de inmuebles, sí debe haber contribución para el Estado, teniendo en cuenta que el incremento de valor no se ha producido por acciones del propietario. Un ejemplo con el que se demuestra que el Estado debe tener participación en la plusvalía es el incremento de valor de los predios contiguos a la Ruta Viva. Dicha obra, construida desde San Juan de Cumbayá hasta Puenbo, fue habilitada a finales del 2014 e hizo que los predios vecinos a ella adquieran importancia, por tanto aumenten sus precios. Por ejemplo, hasta enero del 2015, se vio un aumento del 70 al 100% en el valor del metro cuadrado de los predios y del 30% en el metro cuadrado de construcción en Cumbayá.<sup>44</sup> En una urbanización de Puenbo, el valor del metro cuadrado subió de \$100 a \$410 en dos años<sup>45</sup>. Si bien, los propietarios de los inmuebles son los principales beneficiarios de ese aumento de precio, debe haber tributación por las ganancias que se generan con la enajenación dichos bienes.

#### 2.1.2.1 Elementos

En Ecuador, el impuesto a la plusvalía está reglado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 556, y por ordenanzas municipales. Este impuesto, determinado dentro de los impuestos municipales, es del 10% de la plusvalía y es recaudado y reglado por los distintos municipios. Así, el artículo 556 señala que: “Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza...”<sup>46</sup>. Respecto a la posibilidad de modificar la tarifa mediante ordenanza, el Distrito Metropolitano de Quito, acogiendo esa facultad, en la Ordenanza Municipal 155 menciona que:

Artículo... (5): Tarifa:

---

<sup>44</sup> El Comercio. *En Quito el costo de los predios en la Ruta Viva sube sin control*. Enero 2015. <http://www.elcomercio.com/actualidad/quito-subida-precios-predios-rutaviva.html> (acceso: 28 enero 2016).

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Artículo 556. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre 2010.

1. La tarifa general del Impuesto a las Utilidades es el diez por ciento que se aplicará a la base imponible en todos los casos en los que en virtud de esta ordenanza no se hubiere establecido una tarifa específica.
2. La tarifa en casos de transferencia de dominio a título gratuito será del uno (1) por ciento que se aplicará a la base imponible.
3. Para el caso de las primeras transferencias de dominio que se realicen a partir del año 2006, la tarifa aplicable será del 0.5%, cuando éstas sean realizadas por personas naturales o jurídicas cuyo objeto social, giro de negocio o actividad económica no sea la inmobiliaria, de construcción o cualquier tipo de explotación de bienes inmuebles, diferente a la de arrendamiento.
4. Para el caso de las primeras transferencias de dominio efectuadas a partir del año 2006, la tarifa aplicable será del 4% cuando éstas sean realizadas por personas naturales o jurídicas cuyo objeto social, giro de negocio o actividad económica sea la inmobiliaria, de construcción o toda explotación de bienes inmuebles, diferente a la de arrendamiento, conforme se determine en el Registro Único de Contribuyentes, escritura de Constitución o cualquier otra certificación obtenida en registros públicos.<sup>47</sup>

El hecho de que la ley permita expresamente que la tarifa sea modificada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) mediante ordenanza, permite que dicho artículo esté abierto a varias interpretaciones, pues no define hasta cuánto puede llegar a ser el porcentaje, si la modificación puede comprender valores superiores o inferiores al 10%. Por tanto, ¿podría, por ejemplo, el Municipio de Quito, establecer una tarifa del 25% de la ganancia por la transferencia de inmuebles urbanos? Se entendería que no, que la ley establece como tarifa máxima el 10%; sin embargo, no lo dice expresamente. La tarifa del impuesto a la plusvalía, es otro punto que en los capítulos siguientes será analizado. Es necesario establecer un porcentaje adecuado de las ganancias que se retribuya al Estado por su gestión, sin acaparar todo el beneficio que también corresponde al propietario del inmueble y a quienes participan de ese negocio.

Para entender el tema en estudio, es necesario saber qué es lo que genera el impuesto a la plusvalía. Francisco Poveda, en un estudio de legislación tributaria municipal española, señala que:

El hecho imponible lo constituye el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y que se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de su propiedad por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo de dominio, sobre los referidos terrenos.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ordenanza Municipal 155. Artículo... (5). Registro Oficial Suplemento 599 de 19 de diciembre del 2011.

<sup>48</sup> Francisco Poveda. *Los impuestos municipales...* Óp. cit., p. 363.

Por su parte, la ordenanza metropolitana No. 338 que regula el impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalías de los mismos, en el artículo 1, establece que: “el hecho generador constituye la transferencia de dominio de bienes inmuebles urbanos, a cualquier título, en la que se pone de manifiesto una utilidad y/o plusvalía determinada de conformidad con la ley y esta ordenanza”<sup>49</sup>. Así, en conclusión, el hecho generador, es decir lo que causa el impuesto a la plusvalía, es la ganancia obtenida proveniente del incremento del valor del inmueble que es transferido. Pero es necesario añadir que este incremento debe darse por actos ajenos al propietario. Antes de imponer el impuesto al contribuyente, debe verse las circunstancias del incremento del valor del inmueble, pues en ganancias por aumento del valor por acciones del propietario, el Estado no tiene participación<sup>50</sup>. Es así que, al momento de calcular el impuesto, la ley prevé que los gastos del propietario en mejoras del inmueble sean deducidos.

En cuanto a otros componentes del impuesto a la plusvalía, éste como todo impuesto, además del hecho generador y la tarifa ya analizados, tiene un sujeto activo, un sujeto pasivo y una base imponible. El sujeto activo del impuesto a la plusvalía es la Administración Municipal, pues, al ser éste un impuesto municipal, los municipios son los beneficiados y quienes se encargan de la recaudación y regulación.

Aquí cabe analizar si es beneficioso tanto para el Estado como para los contribuyentes que existan varios sujetos activos a lo largo de la geografía del Estado, es decir que las administraciones municipales sean quienes reciban lo recaudado. ¿No sería preferible la existencia de un solo sujeto activo, que, a nivel nacional, recaude y regule el impuesto a la plusvalía? Por otro lado, ¿podría darse una retención bancaria para asegurar el cumplimiento de la obligación tributaria? Entidades bancarias podrían realizar retenciones en las transferencias de dominio a título oneroso para garantizar el pago y transferir el monto al sujeto pasivo. Estos temas se profundizarán en el tercer capítulo.

Los municipios al fin y al cabo, son parte de la Administración Pública y ésta de una u otra forma tiene y debe recaudar lo que le corresponde. El Servicio de Rentas Internas (SRI) tiene mayor capacidad recaudatoria que los municipios, por tanto está en mejores condiciones para

---

<sup>49</sup> Ordenanza Metropolitana No.- 0338. Artículo 1. Registro Oficial No. 358 del 8 de Enero del 2011.

<sup>50</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Artículo 559 inciso 1. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre 2010. “Además de las deducciones que hayan de efectuarse por mejoras y costo de adquisición, en el caso de donaciones...”

recaudar un impuesto a las ganancias como es el impuesto a la plusvalía. En esa circunstancia el gobierno central debe destinar una cuota mayor a los GADs; así, se debe aumentar sus presupuestos.

Se debe analizar si el impuesto a la plusvalía debe mantenerse como impuesto municipal o debe pasar a ser nacional. Si pasa a ser nacional, la mejor salida sería pasar el impuesto a la plusvalía como impuesto a la renta, pues es uno de los que mayor recaudación representan.<sup>51</sup> Además se tiene que considerar que el SRI, creado en 1997, es una entidad que cuenta con la capacidad recaudatoria instalada, contrario a los municipios, que como se explica más adelante, no la tienen en esa magnitud

Si se da una fusión entre impuesto a la renta e impuesto a la plusvalía, el contribuyente debe declarar las ganancias por enajenación de inmuebles dentro de la renta. No se trata de subir las tarifas de los impuestos sino de hacer efectivos los que ya existen; es decir hacer que se cumplan. Si la plusvalía obtenida por enajenación de inmuebles se incluye en el pago de impuesto a la renta, se simplifica el sistema recaudatorio al reducir el número de trámites y de imposiciones tributarias.

Continuando con los elementos del impuesto a la plusvalía, éste tiene como sujeto pasivo a los propietarios de los inmuebles que se transfieren y de los que se obtiene ganancia; así lo describe el artículo 558 del COOTAD y la Ordenanza 338 del Distrito Metropolitano de Quito que hace referencia al mismo.

Art. 338. Sujetos pasivos.- Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo, los que como dueños de los predios, los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta.<sup>52</sup>

Sin embargo, en transferencias de dominio a título gratuito, los sujetos pasivos son, solidariamente, todos los contratantes, herederos o sucesores, pues el inciso tercero del artículo 558 del COOTAD señala que: “Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará

---

<sup>51</sup> En el período 2008-2012, el IVA tuvo una recaudación del 51% y el Impuesto a la renta de 31% del total del valor recaudado. Cfr. Andrade *et al. Análisis de la Recaudación Tributaria... Óp. cit.*, p. 8.

<sup>52</sup> Ordenanza Metropolitana No.- 0338. Artículo 558. Registro Oficial No. 358 del 8 de Enero del 2011.

solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones”<sup>53</sup>.

No cabe duda que el sujeto pasivo del impuesto a la plusvalía sea el mencionado por la normativa vigente, pues si una ganancia es gravada, quien debe pagar es quien obtiene la ganancia.

Finalmente, la base imponible del impuesto a la plusvalía es el valor equivalente al 10% (o del valor establecido) de la ganancia tomando en cuenta el valor por el que el inmueble fue adquirido en el pasado y el valor en el que el mismo es transferido.

### 2.1.2.2 Características

El impuesto a la plusvalía en Ecuador tiene las mismas características que en legislación española. Tomando en cuenta el análisis de Francisco Poveda, cabe decir que dicho impuesto es directo, es decir que no es trasladable, pues grava parte de la renta del sujeto pasivo; objetivo, ya que atiende al hecho generador, mas no al sujeto pasivo; real, pues atiende a la plusvalía generada en la renta, no a la renta en su totalidad; municipal y gestionados y ejecutados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>54</sup> porque la Administración municipal es la encargada de recaudarlo y reglarlo; finalmente, es instantáneo, es decir que no es periódico puesto que nace por la ejecución del hecho generador.<sup>55</sup>

¿Podrían cambiar las características del impuesto mediante una reforma normativa en Ecuador? La respuesta es sí, algunas características pueden cambiar, por ejemplo si el sujeto activo cambia, el impuesto ya no sería municipal, o si el impuesto a la plusvalía se integra al impuesto a la renta, ya no será instantáneo. En este trabajo se verá que el impuesto a la plusvalía perderá sus características propias por pasar a ser parte del impuesto a la renta. El impuesto a la plusvalía, actualmente no está integrado al impuesto a la renta. Los ingresos generados por

---

<sup>53</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Artículo 558 inciso 3. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre 2010.

<sup>54</sup> Código Orgánico de Organización territorial. Artículo 186. Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre del 2010.

Art. 186 COOTAD.- Facultad tributaria.- Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.

<sup>55</sup>Francisco Poveda. “Los Impuestos Municipales... *Óp. cit.*, p. 362-363.

enajenación ocasional<sup>56</sup> de inmuebles están exentos de impuesto a la renta. Así, quien enajena ocasionalmente un inmueble paga sólo impuesto a la plusvalía y quien enajena habitualmente, pago tanto impuesto a la renta como a la plusvalía. El artículo 9 numeral 14 de la LORTI señala que

Para fines de la determinación y liquidación del impuesto a la renta, están exonerados exclusivamente los siguientes ingresos: Los generados por la enajenación ocasional de inmuebles. Para los efectos de esta Ley se considera como enajenación ocasional aquella que no corresponda al giro ordinario del negocio o de las actividades habituales del contribuyente.

El artículo 556 inciso 2 del COOTAD expone que:

Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por esos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de ese tributo, podrá pedir que la diferencia que no haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta, se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este Artículo.

### 2.1.2.3 Cálculo del impuesto

Actualmente, para calcular el impuesto a la plusvalía por transferencia de inmuebles urbanos es necesario, determinar el valor del inmueble con el que se transfiere el dominio y el valor con el que el mismo fue adquirido previamente. Para el Distrito Metropolitano de Quito, según la Ordenanza Municipal 338, el valor de transferencia es el que resulte mayor entre:

- a) El previsto en los sistemas catastrales a cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a la fecha de transferencia de dominio; o,
- b) El que conste en los actos o contratos que motivan.<sup>57</sup>

Conocido el valor actual del inmueble, antes de aplicar la tarifa, se hacen las deducciones que correspondan. Entre éstas se encuentran:

- Los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras<sup>58</sup>.
- Las mejoras y costos de adquisición.<sup>59</sup>
- El 5% de las utilidades líquidas por cada año que haya transcurrido a partir del momento de la adquisición hasta la venta, sin que en ningún caso, el impuesto al que se refiere esta sección

---

<sup>56</sup> Enajenación ocasional y habitual se define en el tercer capítulo.

<sup>57</sup> Ordenanza Municipal 338. Art... (4) numeral 3. Registro Oficial 557 de 8 de enero del 2011.

<sup>58</sup> Código Orgánico de Organización territorial. Artículo 557. Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre del 2010.

<sup>59</sup> *Ejusdem*. Artículo 559 inciso 1.

pueda cobrarse una vez transcurridos veinte años a partir de la adquisición en el caso de donaciones.<sup>60</sup>

- Deducción por la desvalorización de la moneda, según informe al respecto del Banco Central.<sup>61</sup> A continuación, del valor que resulte, se aplica la tarifa del impuesto, la misma que, para el Distrito Metropolitano de Quito, puede ser la tarifa general del 10% o,:

- 1% en casos de transferencia de dominio a título gratuito.<sup>62</sup>
- 0.5% para el caso de las primeras transferencias de dominio que se realicen a partir del año 2006, cuando éstas sean realizadas por personas naturales o jurídicas cuyo objeto social, giro de negocio o actividad económica no sea la inmobiliaria, de construcción o cualquier tipo de explotación de bienes inmuebles, diferente a la de arrendamiento.<sup>63</sup>

- 4% para el caso de las primeras transferencias de dominio efectuadas a partir del año 2006, cuando éstas sean realizadas por personas naturales o jurídicas cuyo objeto social, giro de negocio o actividad económica sea la inmobiliaria, de construcción o toda explotación de bienes inmuebles diferente a la de arrendamiento, conforme se determine en el Registro Único de Contribuyentes, escritura de Constitución o cualquier otra certificación obtenida en registros públicos<sup>64</sup>.

Cabe señalar que existe exoneración de pago del impuesto a la plusvalía cuando las transferencias de dominio de inmuebles tengan como objeto el constituir un fideicomiso

---

<sup>60</sup> *Ejusdem*. Artículo 559 literal a. Tal y como se encuentra regulado el impuesto a la plusvalía actualmente, sí es necesario que exista este valor porque por herencias, legados y donaciones se tributa impuesto a la renta con una tarifa alta. La tabla de tarifas para ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones establece que se tributa por ingresos superiores a \$68.880. Las tarifas son del 0 cuando los ingresos son menores al valor mencionado y de 35% cuando estos son desde \$826.530 en adelante. Entonces, por estricta justicia y porque se entiende que la transferencia del inmueble, no tuvo fin de lucro debe existir dicha deducción

- <sup>61</sup> *Ejusdem*. Artículo 559 literal b. Anualmente, el Banco Central, realiza un informe con el valor de la desvalorización de la moneda, misma que es publicada en el Registro Oficial. Para calcular el impuesto a la plusvalía, luego de deducidos los gastos de adquisición y mejoras y el 5% de las utilidades líquidas por cada año transcurrido desde la adquisición hasta la enajenación del inmueble, se deduce o resta el valor equivalente al porcentaje de desvalorización monetaria que establezca el Banco Central en el caso de donaciones.

<sup>62</sup> Ordenanza Municipal 155. Artículo... (5) numeral 2. Registro Oficial Suplemento 599 de 19 de diciembre del 2011. Aquí se debe analizar si cabe una tarifa menor para estos casos. Puede ocurrir que el hecho de que las transferencias de dominio a título gratuito tengan una tarifa menor a aquellas a título oneroso, incite a los contribuyentes a disfrazar ventas por donaciones; por lo tanto sería más conveniente, mantener la misma tarifa entre ambos tipos de transferencias.

<sup>63</sup> *Ejusdem*. Artículo... (5) numeral 3.

<sup>64</sup> Ordenanza Municipal 155. Artículo... (5) numeral 4. Registro Oficial Suplemento 599 de 19 de diciembre del 2011.

mercantil.<sup>65</sup> Esto se debe a que la transferencia de dominio es temporal. Además, es necesario aclarar que cuando se aporta con un inmueble al capital de una compañía, quien lo hizo, es decir el socio, transfirió el dominio de su inmueble y la compañía requiere incluir la escritura del mismo. Él recibirá acciones por el monto aportado, es decir por el valor del inmueble al momento de la transferencia, por tanto, si su inmueble adquirió un mayor valor con el tiempo, el socio de la compañía que aportó dicho bien debe pagar impuesto a la plusvalía; el dominio del inmueble pasa a ser de la compañía.

Como ejemplo, se encuentra el caso 3 del trabajo de César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo “Impuestos municipales y Metropolitanos”.<sup>66</sup>

El señor Polibio Andrade Suárez transfiere por compraventa al señor Enrique Villa Peralta un inmueble consistente en un lote de terreno urbano de las siguientes características:

Inmueble: lote de terreno  
 Superficie: 200,00 m<sup>2</sup>  
 Ubicación: calle Z y calle P, sector Ponciano  
 Fecha de adquisición por compraventa: 2003-06-20  
 Precio de adquisición: US \$ 400,00 (avalúo municipal año 2003 US \$ 400,00)  
 Fecha de venta: 2010-12-10  
 Precio de venta: US \$ 17.000,00  
 Avalúo municipal: US \$ 17.000,00

Liquidación:  
 Precio de venta: US \$ 17.000,00  
 (-) Precio de adquisición: US \$ 400,00  
 Utilidad bruta: US \$ 16.600,00  
 (-) Contribución especial de mejoras US \$ 74,00  
 (-) Mejoras US \$ 0,00  
 = US \$ 16.526,00  
 (-) utilidad líquida (5%) por cada año transcurrido desde la adquisición hasta la venta (35%) US \$ 5.784,10  
 = US \$ 10.741,90  
 (-) Desvaloración monetaria<sup>44</sup> (0,117) US \$ 1.256,80  
 Base imponible: US \$ 9.485,10  
 Tarifa: 0,5%  
 Impuesto a pagar: US \$ 47,43

Con la fusión del impuesto a la plusvalía con el impuesto a la renta que trae el presente trabajo y se explica en el tercer capítulo, el cálculo del impuesto será distinto tal como se verá a

---

<sup>65</sup> Código Orgánico de Organización territorial. Artículo 536 inciso 2. Registro Oficial No. 303 del 19 de Octubre del 2010.

<sup>66</sup> César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo “Impuestos municipales y Metropolitanos”. VLEX.  
[http://app.vlex.com/#WW/search/\\*/impuestos+metropolitanos+y+municipales/WW/vid/521840886/graphical\\_version](http://app.vlex.com/#WW/search/*/impuestos+metropolitanos+y+municipales/WW/vid/521840886/graphical_version) (acceso: 3/12/2015).

continuación. El cálculo para tributar las ganancias será general para todo, para lograr una mejor recaudación y se contará con un sistema de catastro nacional para tener los detalles del inmueble siempre actualizados.

#### 2.1.2.4 Recaudación

La recaudación de todo impuesto es fundamental en el objeto que éste tiene, mismo que consiste en generar ingresos para el Estado. Poco sirve si los impuestos y tarifas están claramente establecidos en leyes, si, en la práctica, no pueden ser recaudados.

Es necesario retomar el tema del impuesto a la plusvalía como impuesto municipal para hablar de su recaudación. Cabe señalar que en Ecuador existen 221<sup>67</sup> municipios que son administradores tributarios, por tanto hay 221 mecanismos diferentes de recaudación del impuesto a la plusvalía. Lo dicho puede abrir campo a la elusión e incluso evasión del mismo, pues esta diversidad de sistemas y mecanismos demuestra que no hay un sistema de recaudación adecuado. Además, 122 de 221 municipios no tienen sus sistemas de catastro actualizados<sup>68</sup>, lo que dificulta el cobro del impuesto.

En 2011, el Banco del Estado reveló información catastral que demuestra las deficiencias de los municipios en el tema. Los datos son:

De los 221 municipios 201 respondieron. El 95% indicó que tenía una unidad de avalúo y catastro. El 44% de los municipios asumió el tema catastral desde 1995. De 203 municipios, 66,5% indicaron que tenían menos de 5 personas en esa unidad, 15,76% entre 5 y 9 personas, y 12% más de 10 personas. Sobre la tecnología, el 98% de municipios aseguró tener un sistema de software para catastro; el 91% implementó sus sistemas después del 2000, pero la información que tienen es básica. El 45% de los GAD actualizó su catastro entre 2005 y 2009; el 15% lo hizo hasta 2011, el 23% cumplió esta acción en los últimos 6 años. El 19% de los municipios dijo que estaba desarrollando un software para gestión catastral.<sup>69</sup>

Respecto a las diferentes administraciones tributarias, por ser el impuesto a la plusvalía un impuesto municipal, es en este aspecto en dónde recae el problema de la recaudación del mismo

---

<sup>67</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales 2012*. [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas\\_Ambientales/Municipios\\_ConsProvinciales\\_2012/Municipios-2012/Presentacion\\_GADMunicipios.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Municipios_ConsProvinciales_2012/Municipios-2012/Presentacion_GADMunicipios.pdf) (acceso: 13/09/2015).

<sup>68</sup> El Telégrafo. *La Ley de Ordenamiento Territorial propone que el catastro sea georreferenciado (Infografía)*. 17 de febrero del 2015. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-ley-de-ordenamiento-territorial-propone-que-el-catastro-sea-georreferenciado-infografia.html> (acceso: 15/09/2015).

<sup>69</sup> El Telégrafo. *122 Municipios no tienen el catastro al día*. 17 de Junio del 2014. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/122-municipios-no-tienen-el-catastro-al-dia.html>. (acceso: 15/09/2015).

en el país. Entonces, ¿sería más adecuado, como se enunció anteriormente, que exista un solo órgano recaudador? Es decir que la Administración municipal deje de recaudar y esta tarea pase a la Administración central. Lo más conveniente para la Administración ecuatoriana y para el contribuyente es que exista un impuesto eficiente y no solamente un enunciado en la ley y esto puede lograrse con la recaudación generalizada en y para todo el país. Como se mencionó anteriormente, un porcentaje de los ingresos recaudados deben asignarse a los municipios en proporción a lo que les corresponda según se vea en el catastro unificado, pues se vería la ubicación de los inmuebles y se podría determinar los municipios donde los inmuebles han incremento su valor y se ha producido la enajenación de los mismos.

#### 2.1.2.5 Ineficacia del impuesto a la plusvalía en su estructura: caso práctico.

Analizando el tema de la deficiencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) para recaudar el impuesto, cabe mencionar el trabajo investigativo de Diego Carrión presentado en el Seminario Plusvalía para el desarrollo en Quito el 15 de junio de 2014. Este trabajo toma dos proyectos urbanos efectuados en Quito y Cuenca en los que los Municipios invirtieron y generaron plusvalías a los propietarios de los predios. Del mismo se desprende que los GADS, según términos de Carrión, “no consiguen captar plusvalías generadas por valorización del suelo por obras y servicios creados por el sector público, y por cambios en las normas de edificabilidad y uso del suelo”<sup>70</sup>, que los propietarios de los inmuebles “se benefician gratuitamente de valorizaciones no realizadas por sí mismos”<sup>71</sup>, que la legislación ecuatoriana “no contempla instrumentos de captura de plusvalías por valorización”<sup>72</sup>, que en Ecuador “se aplica el cobro de Contribución Especial de Mejoras como mecanismo para recuperación de inversiones públicas”<sup>73</sup> y que “el cobro de impuesto predial, como elemento de ajuste de la valorización, es insuficiente y precario”<sup>74</sup>. Para llegar a estas conclusiones, Carrión realizó un estudio de deficiencia en recaudación tributaria sobre el Plan Ciudad Quitumbe elaborado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Este plan es un proyecto urbano de 250 hectáreas de suelo originalmente

---

<sup>70</sup> Diego Carrión. “Mecanismos de captura de plusvalías y financiamiento del desarrollo urbano. Ecuador”. *Seminario Plusvalía para el desarrollo. Experiencias y casos*. Quito, 2014, p. 45.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> *Id.*, p. 69.

<sup>74</sup> *Ibíd.*

rural, el mismo que consiste en urbanización, promoción de vivienda y dotación de equipamientos y servicios,<sup>75</sup> realizado en dos etapas, la primera de 1989 al 2000 y la segunda del 2000 al 2009. El Municipio de Quito no tenía prevista la captura de plusvalía para recuperar la inversión pública, lo hizo mediante el cobro de contribuciones especiales y de venta del suelo, mantiene Carrión.<sup>76</sup> En la primera etapa del proyecto, la inversión municipal estimada fue de USD 7.650.322 por adquisición del suelo y por obras de urbanización. Los ingresos directos por venta de lotes fueron de USD 7.942.321 y se estima un margen a favor de USD 291.999.<sup>77</sup> Por la ejecución de la segunda etapa del proyecto el precio promedio del m<sup>2</sup> de suelo se incrementó de USD 13,01 en 2001 a USD 40,00 en 2006; en 2010, se habría incrementado a USD 120,00. Es decir que entre 2001 y 2010 el suelo se multiplicó más de 9 veces<sup>78</sup>. Por su parte, lo recaudado por contribuciones especiales fue de USD 9.204,12<sup>79</sup> y, la recaudación, en conjunto, de impuesto predial, alcabalas, impuesto a la plusvalía, fue de USD 47.476,19 en 2001 y de USD 135.918,44 en 2010. Se puede observar que la recaudación de estos cuatro impuestos en nueve años ni siquiera se triplicó, habiéndose multiplicado 9 veces el valor del suelo.

Con el trabajo de investigación de Diego Carrión, se puede determinar que no hay relación, a lo largo de los años, entre los valores del suelo y los valores recaudados por impuestos. Es decir que el Municipio de Quito, en el Plan Ciudad Quitumbe perdió la oportunidad de recaudar impuestos que le correspondían. No se tomó en cuenta el impuesto a la plusvalía debido a la falta de aplicación de mecanismos de captura de plusvalías en el Municipio. Carrión indica que se requiere de fuerte decisión y voluntad política para hacerlo<sup>80</sup>.

#### 2.1.2.5.1 Tasas de recaudación en Quito

Con el objetivo de exponer la relación entre el valor de los inmuebles en Quito a lo largo de catorce años y los valores recaudados por impuesto a la plusvalía en la misma ciudad, según consta en los anexos 1, 2 y 3, de este trabajo, mediante oficios, se solicitó al Municipio proporcionar el número de transferencias de dominio de inmuebles y los valores recaudados de dicho impuesto desde el año 2000 hasta el 2014. Luego de varios meses de espera e insistencia,

---

<sup>75</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>76</sup> *Ibíd.*

<sup>77</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>78</sup> *Id.*, p. 23.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Id.*, p. 46

hasta la fecha, no se ha recibido respuesta favorable o desfavorable formal. Funcionarios de distintas entidades del municipio, diciendo y contradiciéndose verbalmente, pues ninguna de sus respuestas consta por escrito pese a insistir en la contestación del trámite, han direccionado el trámite a varias dependencias municipales, sin llegar a ponerse de acuerdo en cuál es la Dirección competente para la entrega de la información pública no confidencial que fue solicitada. El Municipio de Quito, además de violar los derechos constitucionales de acceso a información pública<sup>81</sup> y de recibir atención o respuestas motivadas<sup>82</sup>, violó el principio de oficiosidad administrativa y de informalismo pro administrado, pues en cada Dirección que fue presentado el oficio (Dirección Metropolitana Tributaria, Dirección Metropolitana Financiera y Dirección de Informática) indicaron que esa no era la competente y que se debía presentar otro oficio dirigido a otra persona. Al final, una funcionaria de Ingeniería de Soluciones, donde en ese momento se encontraba ingresado el trámite, indicó que no podían dar la información por ser persona particular quien solicitaba y que éste no era de su competencia. Se solicitó respuesta escrita; la funcionaria expuso que la persona que ingresó el trámite contestaría, pero, como ya se mencionó, no se ha recibido respuesta oficial luego de cinco meses desde la presentación del requerimiento.

En fin, el Municipio de Quito no ha podido resolver favorable o desfavorablemente la sencilla solicitud, por lo que lamentablemente no se ha podido exponer en este trabajo de primera fuente la relación entre el valor de los inmuebles en Quito y los valores de recaudación de impuesto a la plusvalía de los últimos años. Sin embargo, del análisis elaborado por Hilder Solórzano y Héctor Chamorro en su tesis titulada “Propuesta para mejorar la eficiencia y la eficacia de la transferencia de dominio de bienes inmuebles en Quito”, se puede observar las transferencias realizadas y los valores recaudados por impuesto a la plusvalía de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, mismos que se exponen a continuación.

---

<sup>81</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 18 numeral 2. Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre del 2008.

<sup>82</sup> *Ejusdem*. Artículo 66 numeral 23.

**Cuadro 3<sup>83</sup>**

Relación del número de transferencias de dominio y valores recaudados por impuesto a la plusvalía y porcentaje que el mismo significa en el total de recaudaciones por impuestos por traspaso de dominio del 2007 al 2011

<b>Año</b>	<b>No. de transferencias de dominio</b>	<b>Valor recaudado por Impuesto a la Plusvalía</b>	<b>Porcentaje que IP significa en el total de recaudaciones por impuestos por traspaso de dominio</b>
2007	45,123.00	2'337.937,03	17.13%
2008	51,152.00	3'136.832,72	19.91%
2009	34,592.00	4'520.963,03	25.14%
2010	37,186.00	6'568.763,76	33.26%
2011	34,957.00	6'406.977,10	33.55%

**Cuadro 4<sup>84</sup>**

Crecimiento o decrecimiento de la recaudación del impuesto a la plusvalía en períodos del 2007 al 2011

<b>Período</b>	<b>Crecimiento o decrecimiento de la recaudación del impuesto a la plusvalía</b>
2007-2008	Aumento del 34.17%
2008-2009	Aumento del 44.13%
2009-2010	Aumento del 45.30%
2010-2011	Caída del 2.46%

Los autores realizaron un complejo análisis financiero que permite establecer, entre otras cosas el crecimiento o decrecimiento en las recaudaciones de impuestos por transferencia de dominio de inmuebles en los períodos de enero 2007 a diciembre del 2010; determinando, así, si el comportamiento de la Dirección Financiera Tributaria fue bueno regular o malo. Ellos deducen que:

...la gestión de la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el periodo 2010 fue mucho mejor que el periodo 2009 en cuanto a los resultados de las recaudaciones de los impuestos a la transferencia de dominio de bienes inmuebles,

<sup>83</sup>Elaborado por la autora. Fuente: Hilder Solórzano y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar... Óp. cit.*, pp. 97-102.

<sup>84</sup>Elaborado por la autora. Fuente: Hilder Solórzano y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar... Óp. cit.*, pp. 97-102.

al pasar USD 17.983.790,25 del año 2009 a USD 19.752.070,82 del año 2010. La gestión del periodo 2011 en relación al periodo 2010 no es satisfactoria, si tomamos en cuenta la leve caída de las recaudaciones en un 3,32% en relación al periodo 2010.

Además señalan que “el incremento de las recaudaciones de este impuesto en los años 2007, 2008, 2009 y 2010, podría ser por los incrementos de los volúmenes de trasferencias de dominio y la diferente interpretación de la Normativa Legal Vigente, en cuanto a la tarifa del impuesto por parte de las autoridades de turno de la Dirección Financiera Tributaria”<sup>85</sup>.

#### 2.1.2.6 Análisis comparativo de la regulación del impuesto a la plusvalía actual con el proyecto de ley que lo modifica

Actualmente, en la Asamblea Nacional se encuentra el proyecto de Ley Reformativa al COOTAD que introduce cambios al impuesto a la plusvalía. Lo primero que hace, en su artículo 1, es suprimir la frase “porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza” del artículo 556 del COOTAD que establece la tarifa de dicho impuesto. Este cambio es acertado, ya que como se analizó anteriormente es un error que la ley contenga esa frase y quede abierta a interpretaciones. Más adelante, el proyecto agrega una sección a continuación del artículo 561 del COOTAD que contiene importantes cambios, analizados a continuación.

El hecho generador se modifica en dos aspectos, el primero respecto al tipo de bienes inmuebles que generan el impuesto y el segundo en cuanto al tipo de ganancia que se genera. Como ya se estudió, la ley actual dice que el impuesto a la plusvalía se genera por la transferencia de inmuebles urbanos que genere utilidades o plusvalía, por su lado el proyecto de ley impone dicho impuesto en los casos de transferencia de inmuebles tanto urbanos como rurales. Además, la ganancia gravada es aquella que sea extraordinaria,<sup>86</sup> es decir que existe un monto que el impuesto no grava. Eso no ocurre actualmente puesto que toda ganancia que cumpla con los requisitos de ley es gravada con el impuesto, sin que exista una fracción exenta. El monto que el proyecto de ley establece como exento corresponde a 24 SBU o \$8.496, según el art. 561.14. Teniendo en cuenta que el Estado no debe pretender participar en toda ganancia, pues ésta le corresponde al propietario del inmuebles, es correcto que haya una fracción básica exenta y que

---

<sup>85</sup> Hilder Solórzano y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar... Óp. cit.*, p. 123.

<sup>86</sup> Presidencia de la República del Ecuador. “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”. 8 de Junio del 2015.

se tribute sólo por la ganancia extraordinaria, pues de este modo se respetan las ganancias y no se perjudica con el impuesto a quien obtiene ganancias bajas.

Un aspecto positivo del proyecto es que mantiene la exención para inmuebles que han sido adquiridos veinte o más años antes de la enajenación. Si uno de los objetivos del impuesto a la plusvalía es combatir la especulación, esta exención no evita hacerlo, pues sería raro el caso en el que una persona pretenda especular siendo propietario de un inmueble por veinte años. Además el Estado debe tener un límite en su derecho de cobrar impuestos, el no tributar por inmuebles con cierta antigüedad es aceptable.

Respecto a las deducciones del artículo 557 del COOTAD, éstas pasan a formar parte del valor de adquisición del inmueble, mismo que sirve para calcular la ganancia extraordinaria. La base imponible se obtiene restando el valor de transferencia del inmueble y el de adquisición ajustado, según dispone el artículo 561.11 del proyecto de ley. Se debe obtener el valor de adquisición ajustado mediante un factor de ajuste de la ganancia ordinaria; esto indica el artículo 561.8 del proyecto.

Por su parte, la tarifa es regulada en el artículo 561.14 y pasa a ser del 10% de la ganancia que fija el COOTAD al 75% de la ganancia extraordinaria. Si 75% de la ganancia va al Estado, se está afectando el derecho a la propiedad que garantiza la constitución ecuatoriana<sup>87</sup>, pues el propietario del inmueble perdería una parte sustancial de la ganancia.

En cuanto a la declaración y pago del impuesto, ellas se mantienen como consta en la ley vigente. Los GADs siguen siendo los responsables de la recaudación; sin embargo, el destino de los ingresos recaudados cambia. El artículo 561.19 del proyecto establece que dos tercios de lo recaudado se destinan a los GADs y la parte restante se lo hace al Presupuesto General del Estado. Esto no es adecuado ya que todos los esfuerzos de recaudación son de los GADs y el gobierno central no interviene.

El proyecto de ley también indica, en el artículo 561. 12, que existen transferencias de inmuebles que no son objeto del impuesto. Estas son: a) sucesiones por causa de muerte<sup>88</sup>, b) donaciones, c) rifas y sorteos, d) remates o ventas realizadas judicialmente o por instituciones del

---

<sup>87</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículos 66 numeral 22 y 321. Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre del 2008.

<sup>88</sup> El proyecto excluye este tipo de transferencia de dominio por el proyecto de ley que pretende modificar la regulación del impuesto a la herencia.

Estado, e) dación en pago de inmuebles por parte del deudor o garante del deudor para la cancelación de deudas. Dicho artículo acierta al excluir las transferencias contenidas en los literales a, c y d, pero es incorrecto excluir las transferencias de los literales b y e, debido a que, en el primer caso, podría ocurrir que se oculte una venta, mediante una donación y en el segundo porque quien cancela su deuda, lo hace con un inmueble que incrementó su valor sin efectuar esfuerzo alguno.

Respecto a las exenciones del impuesto, el artículo 561.13 del proyecto fija que se encuentran exentos: el Estado, sus instituciones y las empresas públicas, los estados extranjeros y organismos internacionales reconocidos por el estado ecuatoriano, las empresas de economía mixta, en las que el Estado tenga mayor aportación y las personas naturales y jurídicas que tengan como actividad habitual la construcción de inmuebles para su comercialización, en los casos que correspondan a dicha actividad. No está mal que el Estado no pague impuesto ya que los recursos recaudados se destinan financiar gastos públicos. Por temas de derecho internacional, también es correcto que organismos internacionales no estén sujetos al impuesto. En cuanto a la exención a personas que se dediquen a la construcción, por la tarifa tan alta que fija el proyecto, es positivo que se encuentren exentas.

## 2.2. Catastro

Para la recaudación del impuesto a la plusvalía son necesarios dos requisitos. En primer lugar, que los inmuebles estén plenamente identificados y, en segundo, que estos se encuentren adecuadamente valorados<sup>89</sup>. Para lograr estos requisitos, es necesario contar con un catastro consolidado. El catastro es un registro estadístico que permite la localización e identificación de inmuebles.<sup>90</sup> Un ejemplo de valoración de inmuebles es un sistema en línea o catastro georreferenciado. Al ser el catastro un registro público que contiene información, es lo principal para la recaudación del impuesto, pues la información que contiene es la base para la comprobación de la propiedad, la valoración de la propiedad y la fiscalidad. La OEA señala que el catastro:

---

<sup>89</sup>Javier Bustos. Profesor Derecho Tributario USFQ. Clase de Derecho tributario. USFQ. Primer semestre 2012-2013.

<sup>90</sup>Portal de la Dirección General del Catastro. Gobierno de España. [http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/referencia\\_catastral\\_2.asp](http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/referencia_catastral_2.asp) (acceso: 14/09/2015).

“...contiene la delimitación de las parcelas individuales, los detalles relacionados a la tierra, información de propiedad y los derechos asociados a cada parcela. Es decir es un censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas de un territorio (municipio, provincia, estado, país, etc.), y la valoración de las mismas”.<sup>91</sup>

El catastro georreferenciado es un registro que permite tener a disposición de la Administración datos e información de los inmuebles y mejorar la interacción de ésta con los ciudadanos<sup>92</sup>. Es un sistema satelital que permite ver todos los inmuebles y seguir todo lo que pasa con estos y poder llegar a una situación en la que los predios estén valorados de acuerdo al valor del mercado para de este modo, evitar la elusión y la evasión del pago de impuestos y registrar cualquier cambio de un predio para que toda la información esté a disposición de quien lo requiera.

Es necesario que el Estado cuente con un catastro que se actualice periódicamente, pues los bienes inmuebles urbanos se revalorizan cada año. Por ejemplo, una casa ubicada en la zona urbana que en el año 2000 costó \$70.000, no va a costar lo mismo en la actualidad, pues los inmuebles son activos fijos y generalmente incrementan su valor en el tiempo. Es por esto que se requiere un sistema de catastro actualizado y activo todo el tiempo para que se tenga, junto con otra información, los aumentos de precios de los inmuebles. Como ya se revisó, este incremento de valor se ve reflejado como ganancia en el momento en que el propietario del inmueble lo transfiere ocasionando la obligación de contribuir al gasto público mediante el impuesto a la plusvalía. El Estado tiene participación en dicha plusvalía puesto que el incremento de valor generalmente proviene del sector público. Lo que no excluye la acción de fuerzas del mercado.<sup>93</sup>

El municipio de Quito, uno de los que cuenta con mayores recursos del país, brinda información catastral a través del sitio web [sgu.quito.gob.ec](http://sgu.quito.gob.ec). Aquí, ingresando con el número de predio, se tiene a disposición datos del propietario y datos técnicos del lote. Dentro de la información se encuentra un mapa simple que muestra apenas la ubicación del predio y la relación de dimensión con otros predios; sin proporcionar una vista real. La información de catastro del Distrito Metropolitano de Quito, aunque no completa, sí brinda información; sin

---

<sup>91</sup>Organización de los Estados Americanos. *Apoyo OEA al Catastro de las Américas*. <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3n%C3%BAblicaEfectiva/NPA/MuNetCatastro/tabid/839/Default.aspx>. (acceso: 16/09/2015).

<sup>92</sup>*Ibíd.*

<sup>93</sup>Martim, Smolka y David Amborski. “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”. *Revista Eure* Vol. XXIX, N° 88. (2003), p. 56.

embargo, como se indicó anteriormente, hay municipios con menos recursos que no tienen su sistema catastral actualizado. Según datos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, hasta el 2011, el 87% de municipios cuentan en sus catastros, información alfa numérica, pero sólo el 22% tiene información georreferenciada, como es el caso del municipio de Azogues<sup>94</sup> que si lo posee . Además, hasta el mismo año, sólo el 33% de municipios había realizado la actualización de avalúos bianual<sup>95</sup>.

Para lograr un impuesto a la plusvalía eficiente en Ecuador, se requiere un cambio en el sistema de catastro. Se necesita tener datos actualizados anualmente a los que toda la Administración, no solo la municipal, pueda acceder. En Ecuador se debe lograr un sistema de catastro unificado y de características comunes en todo el país, tal como es en España en donde existe la Dirección General del Catastro que está actualizada en todo el territorio nacional. De nada sirve tener un catastro integrado y georreferenciado escrito en la ley si en la práctica éste no existe<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. “Taller de Desarrollo Urbano. Herramientas de planificación y gestión del suelo”. Noviembre 2011. <http://es.slideshare.net/desarrollourbanoquito/presentacin-desarrollo-urbano-y-catastro>. (acceso: 12//02/2016)

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> La constitución establece, en el art. 375 numeral 2 que el Estado “mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna”; lamentablemente no lo hace.

### 3. CAPÍTULO II:

#### **Análisis legal y doctrinario de Derecho comparado**

##### 3.1. Normativa española

España cuenta con un sistema parecido al de Ecuador en cuanto al impuesto a la plusvalía, pues legislaciones de ambos países lo ubican dentro de los impuestos municipales. Existen diferencias tales como el cálculo de la tarifa y el registro de inmuebles, ya que España cuenta con un catastro nacional, pese a ser el impuesto local. Ecuador requiere un catastro que de fe de la realidad física de los inmuebles y que permita comprobar las transferencias de dominio. Para esto, el presente estudio tomará en cuenta el sistema de catastro español, que con otros puntos se expone a continuación.

##### 3.1.1 Legislación

El impuesto a la plusvalía está sustentado por la Constitución española en el artículo 47 y es regulado por la subsección sexta, del artículo 104 al 110 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), misma que fue aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo. En esta legislación, el impuesto en estudio se denomina “Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana” y se pone de manifiesto por la transmisión de dominio a cualquier título o por la constitución o transmisión de derecho real de goce limitativo de dominio.<sup>97</sup>

El TRLH en el artículo 104, numeral 3, inciso 2, señala que no se sujetan al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, la aportación de bienes y derechos de los cónyuges a la sociedad conyugal<sup>98</sup>, la trasmisión de bienes inmuebles entre cónyuges ni a favor de los hijos como consecuencia de cumplimiento de sentencias (divorcio, nulidad, separación).

Dentro de las exenciones al impuesto se encuentran la constitución y transmisión de derechos de servidumbre; transmisiones de bienes que sean patrimonio histórico y transmisiones con ocasión de la dación en pago de vivienda habitual del deudor hipotecario o garante para cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma contraída con una

---

<sup>97</sup> Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL). España. Real Decreto Legislativo 2/2004, Artículo. 104 numeral 1. 5 de Marzo 2004.

<sup>98</sup> *Ejusdem*. Artículo. 104 numeral 13.

entidad que realice préstamos o créditos hipotecarios. Siempre y cuando el deudor o garante no cuente con otros bienes con los que se pueda satisfacer la deuda hipotecaria.<sup>99</sup> Para que se considere la vivienda como habitual, el propietario debe haber vivido en el inmueble al menos dos años ininterrumpidos previos a la enajenación del inmueble.

También están exentos del impuesto el Estado, comunidades autónomas, entidades locales, municipios, instituciones benéficas, entidades gestoras de la seguridad social, titulares de concesiones administrativas, la cruz roja española y los que se determine por tratados y convenios internacionales<sup>100</sup>.

Respecto al sujeto pasivo del impuesto, es, en transmisiones a título gratuito, quien adquiere el inmueble y, en transmisiones a título oneroso, quien lo transmite.

### 3.1.2 Tarifa

No hay tarifa única al impuesto, ésta varía de acuerdo al número de años que han transcurrido desde la compra del inmueble, del valor del mismo y de la ordenanza fiscal que regule el impuesto. El TRLHL, en el artículo 107, señala que para obtener la base imponible se debe aplicar el porcentaje de incremento anual al número de años que han transcurrido desde la adquisición del inmueble.

El porcentaje de incremento anual no puede exceder de:

Período de uno a cinco años: 3,7.

Período de hasta 10 años: 3,5.

Período de hasta 15 años: 3,2

Período de hasta 20 años: 3.

Sin embargo, este porcentaje puede variar por ordenanzas, la misma Ley de Haciendas Locales permite y manda a las entidades locales a la ordenación de tributos, así lo establece el artículo 15. De este modo la ordenanza municipal 1.3 de Barcelona establece porcentajes menores, que son:

Período de hasta 5 años: 3.7.

Para un período de hasta 10 años: 3.5.

Período de hasta 15 años: 3.1.

---

<sup>99</sup> *Ejusdem*. Artículo. 105 numeral 1 literal c inciso 3.

<sup>100</sup> *Ejusdem*. Artículo. 105.

Período de hasta 20 años: 2.8.<sup>101</sup>

### 3.1.3 Cálculo

El impuesto a la plusvalía en España se calcula de la siguiente forma:

Primero se determina el valor catastral del inmueble en la oficina virtual del catastro inmobiliario y el número de años que han transcurrido desde la adquisición del inmueble hasta la fecha de enajenación del mismo. Después, se acude a la ordenanza fiscal respectiva y se determina el coeficiente de incremento y el tipo impositivo que no puede exceder el 30%<sup>102</sup>.

Ejemplo:

A compra un inmueble en Barcelona en el año 2001 en \$180.000; en el 2014, lo vende en \$220.000. El valor catastral del suelo es de \$100.000.

Valor catastral del suelo: \$100.000

Número de años transcurridos: 13

Porcentaje de incremento anual: 3.1% (según Ordenanza fiscal Núm. 3.1 de Barcelona).

Coeficiente de incremento: 40.3% (se multiplica el número de años por el porcentaje de incremento anual  $3.1 \times 13 = 40.3\%$ )

Base imponible: \$40.300,00 (se obtiene multiplicando el valor catastral del suelo por el coeficiente de incremento.  $100.000 \times 40.3\% = \$40.300,00$ )

Tipo impositivo: 30% (según el Art. 8e de la Ordenanza fiscal núm. 3.1 de Barcelona).

La cuota íntegra<sup>103</sup> del impuesto, es decir el impuesto que A debe pagar si no hay deducción o exenciones: \$12.090,00 (se multiplica la base imponible por el tipo impositivo.  $40.300,00 \times 30\% = \$12.090,00$ ).

---

<sup>101</sup> Ordenança 3.1 Impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana. Art. 6 numeral 3. 23 diciembre 2011. Traducción libre.

<sup>102</sup> Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL). Artículo 108. Real Decreto Legislativo 2/2004. 5 de Marzo 2004.

Numeral 2. La cuota íntegra del impuesto será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen.

Numeral 3. La cuota líquida del impuesto será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra, en su caso, las bonificaciones a que se refieren los apartados siguientes.

Numeral 4. Bonificaciones de hasta 95% de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos de dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes.

Numeral 5. Bonificaciones de hasta 95% de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos de dominio de terrenos sobre los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración

Pese a ser el impuesto a la plusvalía en España similar al mismo en Ecuador, en el cálculo se encuentra una diferencia entre los dos sistemas. Por lo general, la tarifa en Ecuador es del 10% sin importar los años que han transcurrido desde la adquisición del inmueble hasta la enajenación del mismo. El valor a pagar por el impuesto es el equivalente al 10% de la ganancia, sin tomar en cuenta ningún otro factor. En España, el impuesto a pagar varía de acuerdo al número de años que ha permanecido el inmueble de una persona. Por esto, se considera un porcentaje de incremento anual que permite determinar el coeficiente de incremento, es decir cuánto ha aumentado de valor el inmueble a lo largo de los años. Finalmente se tiene un tipo impositivo que es el porcentaje final que se aplica al valor resultante del cálculo anterior.

En el ejemplo, se puede ver que la base imponible del impuesto a la plusvalía por la transferencia del inmueble, luego de trece años, resulta casi equivalente a la tarifa del 10% de Ecuador. Pero hay que tener en cuenta que éstas pueden resultar mayores o menores si han transcurrido más o menos años desde la adquisición hasta la transferencia del inmueble.

#### 3.1.4 Recaudación y pago

El impuesto sobre el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana es un impuesto local, por tanto la declaración del mismo debe ser presentada al ayuntamiento donde se encuentre el inmueble. Los sujetos pasivos están obligados a presentar dicha declaración dentro de treinta días hábiles posteriores a la transferencia del inmueble cuando el acto fuera entre vivos o dentro de seis meses, prorrogables a un año, si el acto fuera por causa de muerte.<sup>104</sup> La declaración debe ser acompañada por los documentos en los que conste la transferencia de dominio del inmueble. Los encargados de la recaudación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana son los ayuntamientos de España; sin embargo, el valor catastral se encuentra en un sistema nacional regulado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. España cuenta con un catastro nacional desarrollado desde el siglo XVIII y regulado por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRCI). Es dirigido por dicho Ministerio a través de la Dirección General del Catastro. La inscripción de los inmuebles en el catastro inmobiliario y las modificaciones es obligatoria y gratuita; se lleva a cabo mediante declaraciones de titulares

---

<sup>104</sup> Ejusdem. Artículo 110 numeral 2.

catastrales y comunicaciones con notarios y entidades públicas como el Registro de la Propiedad y Ayuntamientos<sup>105</sup>.

La legislación ecuatoriana requiere contar con un sistema de catastro como el español, en el que el registro de toda información inmobiliaria se lleve a cabo, no solo a través de inspecciones y declaraciones de los propietarios de inmuebles, sino también mediante comunicaciones entre entidades públicas y con notarios. Así, se facilitaría la actualización del catastro que debe ser nacional y que evite confusiones que abran campo a corrupción.

### 3.2 Normativa Colombiana

El impuesto a la plusvalía en Ecuador es distinto al mismo en Colombia. La legislación colombiana no lo contempla como impuesto y no se tiene claro qué tipo de tributo es. Se lo denomina “participación en plusvalía” y se genera, contrariamente a lo que ocurre en la legislación ecuatoriana, por un acto del Estado. Éste tiene participación en el incremento del valor de un inmueble privado solamente si se configuran acciones urbanísticas. En Colombia es más complejo el que un tributo grave plusvalía consecuencia de enajenación de inmuebles, pues la sola transferencia de dominio no genera el tributo, sino que un acto administrativo lo hace. Además se requiere de acción del propietario para que sea exigible, como se detalla más adelante. Por otro lado, la tarifa es mayor a la ecuatoriana y el catastro es manejado a nivel nacional, lo cual se tomará en cuenta para la propuesta de este trabajo. Cabe mencionar que existe un tributo nacional denominado impuesto a las ganancias ocasionales con el que, si se cumplen ciertos requisitos del Estatuto Tributario colombiano, grava con una tarifa igual a la ecuatoriana, la enajenación de inmuebles.

#### 3.2.1 Legislación

En Colombia, “sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble...”<sup>106</sup>, lo que indica que cualquier tributo a la propiedad es municipal. La Constitución colombiana señala, en su artículo 82, inciso 2 que “Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”. Esto indica que, al igual que en otras legislaciones, el Estado tiene derecho al mayor

---

<sup>105</sup>Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas *Catastro Inmobiliario*. Portal de la Dirección General del Catastro. [http://www.catastro.meh.es/esp/usuarios\\_utilidades.asp](http://www.catastro.meh.es/esp/usuarios_utilidades.asp) (acceso: 8/01/2016).

<sup>106</sup>Constitución Política de Colombia. Art. 317. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991.

valor que obtiene el propietario del suelo por acciones estatales. De esta forma, existe un gravamen a la plusvalía, regulado por la Ley 388 de 1997 que lo denomina, como ya se indicó, “participación en plusvalía”, sin establecer qué tipo de tributo es. Algunos autores, exponen Alex Garcés y Hoover Salazar, consideran que la participación en la plusvalía es un tributo sui generis que comparte elementos de los impuestos y de las contribuciones especiales<sup>107</sup>. Además, explican que hay quienes cuestionan la legalidad de dicho gravamen debido a que la Constitución dice que los tributos deben ser impuestos, tasas o contribuciones fiscales<sup>108</sup>. Sin embargo, hay juristas que consideran que la participación en plusvalía es una contribución especial<sup>109</sup>, fundamentándose en lo que establecía la derogada ley 9ª de 1989 y porque la Corte Constitucional de manera implícita así la definió al decir que “al igual que la valorización, esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas”<sup>110</sup>. En fin, no se precisa, que tipo de tributo es la participación en plusvalía, es así que la Secretaria Distrital de Hacienda de Bogotá, al definirla menciona que “...es la obligación tributaria de los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se ha dado un incremento en el precio del suelo...”<sup>111</sup>

La participación en la plusvalía no se produce por la transferencia de dominio del inmueble como ocurre en Ecuador y España, sino que lo hace por ciertos actos administrativos que “configuran acciones urbanísticas”<sup>112</sup>, tal como establece el artículo 74 de la Ley 388. Por tanto, distinto a lo que establece la legislación ecuatoriana, el hecho generador del gravamen es que se constituya una acción urbanística mediante una decisión administrativa ya sea un Decreto del

---

<sup>107</sup> Alex Garcés y Hoover Salazar. *La participación en plusvalía urbana como recuperación de costos de inversión e instrumento de redistribución de beneficios.*, p. 60. <http://investigaciones.usbcali.edu.co/pcd/images/stories/participacion.pdf>. (acceso: 10/10/2015).

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> María Mercedes Maldonado. *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*, p. 12. [http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Ineditos/Elementos\\_Basicos-Maldonado\\_Mercedes.pdf](http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_Basicos-Maldonado_Mercedes.pdf) (acceso 15/10/2015).

<sup>110</sup> Corte Constitucional de Colombia, citado por María Mercedes, Maldonado. *Elementos básicos para... Óp. cit.*

<sup>111</sup> Secretaría Distrital de Hacienda. *Participación en Plusvalía*. <http://www.shd.gov.co/shd/participacion-en-plusvalia> (acceso:7/3/2016)

<sup>112</sup> Ley 388. Colombia. Artículo 74 inciso 1. Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997.

Alcalde o un Acuerdo del Concejo y que exista una autorización específica respecto a los siguientes tres hechos generadores<sup>113</sup>:

- “Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como urbano”.<sup>114</sup>
- “Establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo”.<sup>115</sup>
- “Autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez”.<sup>116</sup>

Para que ocurra el hecho generador, debe declararse un efecto plusvalía. Dicho efecto se da como resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano<sup>117</sup>, del cambio de uso<sup>118</sup> o del mayor aprovechamiento del suelo<sup>119</sup>. Sin embargo, la participación en la plusvalía se hace exigible cuando, declarado el efecto plusvalía, mediante el acto administrativo que contenga el hecho generador, se presenta para el propietario del inmueble una de las siguientes situaciones:

- Solicitud de licencia de urbanización o construcción<sup>120</sup>.
- Cambio efectivo del uso del inmueble generado por la modificación del régimen o zonificación del suelo<sup>121</sup>.
- Actos que impliquen transferencia de dominio del inmueble<sup>122</sup>.

“Se excluye del pago de la participación en plusvalía los eventos en los cuales la transferencia de dominio se origine por procesos de sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva del dominio, y cesión anticipada obligatoria a favor del Distrito”<sup>123</sup>

---

<sup>113</sup> *Ejusdem*.

<sup>114</sup> *Ejusdem*. Artículo 74 numeral 1.

<sup>115</sup> *Ejusdem*. Artículo 74 numeral 2.

<sup>116</sup> *Ejusdem*. Ley 388. Artículo 74 numeral 3.

<sup>117</sup> *Ejusdem*. Artículo 75.

<sup>118</sup> *Ejusdem*. Artículo 76.

<sup>119</sup> *Ejusdem*. Artículo 77.

<sup>120</sup> *Ejusdem*. Artículo 83 numeral 1.

<sup>121</sup> *Ejusdem*. Artículo 83 numeral 2.

<sup>122</sup> *Ejusdem*. Artículo 83 numeral 3.

<sup>123</sup> Acuerdo Distrital 352 2008 Concejo de Bogotá D.C. Art 14 párrafo Registro Distrital 4125 de diciembre 26 de 2008.

- Adquisición de títulos valores representativos de los de los derechos adicionales de construcción y desarrollo<sup>124</sup>.

María Mercedes Maldonado señala que al contrario de la mayoría de los tributos, el hecho generador en la participación en plusvalía no depende del contribuyente sino de la Administración municipal. Sin embargo, la exigibilidad de la misma sí depende de aquel. El hecho generador estaría bajo condición, explica, pues éste se inicia con la decisión administrativa pero efectivamente, el tributo no nace hasta que el contribuyente constituye una de las situaciones del artículo 83 de la Ley 388 (exigibilidad). Dice la autora que hay dos planteamientos sobre el hecho generador, uno cuando nace el efecto plusvalía, es decir cuando se produce el incremento de precio del inmueble producto de una acción urbanística contenida en una decisión administrativa; y el otro cuando se hace exigible el tributo, es decir cuando se cumple una de las formas del exigibilidad.<sup>125</sup> Cabe anotar que el sujeto pasivo del tributo es el propietario del inmueble o el poseedor del mismo.<sup>126</sup>

En resumen, un contribuyente está obligado al pago de la participación en plusvalía cuando ocurre lo siguiente: Primero, el Estado realiza un acto administrativo que contenga una acción urbanística que incremente el valor del inmueble. Así se produce el efecto plusvalía. Segundo, el propietario del inmueble realiza uno de los tres actos contenidos en el artículo 83 de la Ley 388.

Por otro lado, en Colombia al igual que en Ecuador, los municipios pueden imponer contribuciones fiscales que deben ser reguladas por ordenanzas; así prescribe el artículo 338 de la Constitución. Anteriormente se expuso que la participación en plusvalía puede considerarse contribución fiscal; siendo así o siendo este gravamen uno particular, los municipios lo regulan, mediante ordenanzas.

---

<sup>124</sup> Ley 388. Colombia. Artículo 83 numeral 4. Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997.

<sup>125</sup> María Mercedes, Maldonado. *Elementos básicos para la aplicación...* Óp. cit., p. 12.

<sup>126</sup> Ley 388. Artículo 83 inciso 1. Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997. Acuerdo distrital 118 2003 Concejo de Bogotá D C. Art. 2. Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003.

### 3.2.2 Tarifa

La tarifa a la participación en plusvalía es del 30 al 50% del mayor valor por metro cuadrado<sup>127</sup>, pudiendo la normativa municipal, variar la tarifa dentro de estos límites. Por ejemplo, el Acuerdo Distrital 118 de 2003 regula la tarifa de la siguiente manera:

Artículo 6. Tarifa de la participación. El porcentaje de participación en plusvalía a liquidar será<sup>128</sup>:

- a. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2004: 30%
- b. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2005: 40%
- c. Del primero de enero del 2006 en adelante: 50%<sup>129</sup>

Como se puede apreciar, la participación en plusvalía tiene una tarifa mayor a la tarifa del impuesto a la plusvalía en Ecuador. La normativa colombiana y la ecuatoriana permiten modificar la tarifa mediante ordenanza, pero aquella establece claramente límites dentro de los cuales puede variar, sin dejar la norma abierta a interpretaciones como lo hace el artículo 556 del COOTAD.

Hay que tomar en cuenta que el tributo que grava el incremento de valor de inmuebles urbanos son tributos distintos, en las dos legislaciones, pues en Colombia, éste parece ser más una contribución especial que un impuesto. También se debe considerar la complejidad de que se produzca el hecho generador en la legislación colombiana, distinta a la simpleza de dicha producción que contempla la legislación ecuatoriana.

### 3.2.3 Cálculo

Para calcular el valor de la participación en plusvalía se hacen 2 avalúos, uno con la situación anterior a la acción urbanística que produjo el aumento de valor y uno con la situación actual. Se establece el precio comercial anterior y el actual de acuerdo a los artículos 75, 76 y 77 de la Ley 388, según cómo se haya generado el efecto plusvalía o incremento del precio del inmueble. Luego, se obtiene la diferencia entre los dos precios<sup>130</sup> y se aplica la tarifa a ese valor.

---

<sup>127</sup> *Ejusdem*. Artículo 79 inciso 1.

<sup>128</sup> El alcalde municipal o distrital liquida el monto de participación. Ley 388. Colombia. Artículo 81 inciso 1. Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997.

<sup>129</sup> Acuerdo Distrital 118 2003 Concejo de Bogotá D C. Art 6. Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003.

<sup>130</sup> Ley 388. Artículo 80. Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997.

### 3.2.4 Recaudación y pago

Los municipios tienen rango de entidad territorial<sup>131</sup>, manejan sus propios recursos y los gestionan dentro de lo que dispone la Constitución y la ley.<sup>132</sup> Así, el Concejo Municipal tiene la posibilidad de “diseñar los instrumentos jurídicos y económicos que permitan el recaudo de la participación en plusvalía como consecuencia de la gestión pública del municipio”<sup>133</sup>.

En Bogotá, la entidad responsable de la recaudación es la Secretaría Distrital de Hacienda.<sup>134</sup> A nivel nacional se maneja un catastro georreferenciado. La entidad encargada de mantener el catastro actualizado es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC; sin embargo los municipios de “Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia son independientes del sistema nacional aunque deben seguir los procesos y normas del IGAC”<sup>135</sup>. El IGAC actúa por mandato constitucional, pues el artículo 290 de la Constitución colombiana expresa que “...se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República”.<sup>136</sup>

Se puede observar que el catastro colombiano, al igual que el español es nacional y georreferenciado. En la página web del Instituto es posible acceder a mapas de Colombia, uno de ellos el mapa del catastro inmobiliario. Se puede seleccionar el departamento y ver detallada u gratuitamente un predio.

### 3.2.5. Impuesto a las ganancias ocasionales

Además de la participación en plusvalía que es un tributo local, en Colombia existe un impuesto nacional denominado impuesto a las ganancias ocasionales con el que se grava, con una tarifa única del 10%,<sup>137</sup> las ganancias obtenidas por enajenación ocasional de inmuebles. Se encuentra regulado en el Título III del Estatuto Tributario y es aplicable a personas naturales y jurídicas en transferencias a título gratuito y oneroso.

El artículo 300 del Estatuto tributario señala que:

---

<sup>131</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 286. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991.

<sup>132</sup> Alex, Garcés y Hoover Salazar. *La participación en plusvalía urbana... Óp. cit*, p. 8.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Acuerdo Distrital 118 2003. Parágrafo segundo inciso 1 del artículo 9. Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003.

<sup>135</sup> Iván Gómez. *La Cartografía Oficial de Colombia*. Mayo 2006. [http://www.catastrolatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/Gomez\\_Colombia.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/Gomez_Colombia.pdf) (acceso: 1/10/2015).

<sup>136</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 290. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991.

<sup>137</sup> Estatuto Tributario de Colombia. Artículos 314-316. Diario Oficial 38756 de Marzo 30 1989.

Se consideran ganancias ocasionales para los contribuyentes sujetos a este impuesto, las provenientes de la enajenación de bienes de cualquier naturaleza, que hayan hecho parte del activo fijo del contribuyente por un término de dos años o más. Su cuantía se determina por la diferencia entre el precio de enajenación y el costo fiscal del activo enajenado.

Respecto a los montos exentos, el artículo 311-1 señala que:

Estarán exentas las primeras siete mil quinientas (7.500) UVT<sup>138</sup> de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas "Ahorro para el Fomento de la Construcción AFC", y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta...

Lo dispuesto en este artículo se aplicará a casas o apartamentos de habitación cuyo valor catastral o autoavalúo no supere quince mil (15.000) UVT<sup>139</sup>.

Un punto importante que señalar es que tal como determina el artículo 44 del Estatuto tributario, cuando la ganancia sea obtenida por la venta de casa o apartamento de habitación y ésta haya sido adquirida con anterioridad al 1 de enero de 1987, no se causa el impuesto en distintos porcentajes según el año en que fue adquirida.<sup>140</sup>

Como se desprende de lo expuesto, en Colombia, contrariamente a lo que ocurre en Ecuador, ganancias ocasionales obtenidas por la enajenación ocasional de inmuebles están sujetas al pago de un impuesto nacional.

### 3. 3 Normativa Chilena

La normativa chilena tiene profunda diferencia con la ecuatoriana en cuanto a la tributación por incremento de valor de bienes inmuebles. No existe un tributo particular, sino que ese incremento es considerado como cualquier ganancia y se incluye para el pago de impuesto a la renta. Sin embargo, hasta el año 2012, dichas ganancias no constituían renta, fue con una

---

<sup>138</sup> La UVT o Unidad de Valor tributario equivale a 29.753 pesos colombianos, según Resolución Número 000115 del 6 de noviembre de 2015 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esto equivale a USD 9.82. 7.500 UVT equivalen a USD73.650.

<sup>139</sup> Equivale a USD147.300

<sup>140</sup> 10% si fue adquirida durante el año 1986, 20% si fue adquirida durante el año 1985, 30% si fue adquirida durante el año 1984, 40% si fue adquirida durante el año 1983, 50% si fue adquirida durante el año 1982, 60% si fue adquirida durante el año 1981, 70% si fue adquirida durante el año 1980, 80% si fue adquirida durante el año 1979, 90% si fue adquirida durante el año 1978, 100% si fue adquirida antes del 1o. de enero de 1978.

reforma del 2014 que las ganancias por enajenación de inmuebles se consideran para el pago de dicho tributo nacional, contrario a lo que ocurre en Ecuador, España y Colombia. No hay una tarifa especial para las ganancias por incremento de valor de inmuebles enajenados, pues ésta depende de la renta o, en un particular caso, se aplica la tarifa del 10%, como se expone más adelante. Hay que considerar que, tal como se explica a continuación, no toda ganancia por enajenación de inmuebles genera tributación, pues si se cumplen ciertos requisitos, la ganancia no es constitutiva de renta. Respecto al catastro con fines tributarios, éste es manejado por el Servicio de Impuestos Internos.

### 3.3.1 Legislación

En Chile, todas las ganancias de capital son gravadas con impuesto a la renta. La legislación de este país no contempla un impuesto específico para el mayor valor obtenido por la venta de inmuebles, como es el impuesto a la plusvalía en Ecuador. Chile cuenta con un régimen tributario centralizado y con una ley que regula las ganancias.

La Ley de Impuesto a la Renta (LIR) publicada en 1974 ha sido objeto de varias reformas a lo largo de los años, siendo la última la publicada mediante la Ley No. 20780 del año 2014. La LIR regula todo lo relativo a ganancias y activos de las personas jurídicas y naturales residentes en Chile y aquellas ganancias de fuente nacional de no residentes. Comprende principalmente tres categorías de impuesto a la renta, como se detalla a continuación:

- Impuesto de primera categoría o “De las rentas del capital y de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras”<sup>141</sup>: El Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) señala que: “El Impuesto de Primera Categoría grava las rentas provenientes del capital, entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, servicios, etc.”<sup>142</sup> La tasa de esta categoría del impuesto es del 25% de la renta.
- Impuesto de segunda categoría o “De las rentas del trabajo”<sup>143</sup>. El SII indica que: “El Impuesto Único de Segunda Categoría grava las rentas del trabajo dependiente, como sueldos, pensiones y rentas accesorias o complementarias a las anteriores”.<sup>144</sup> Es un impuesto progresivo,

---

<sup>141</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 20. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>142</sup>Servicio de impuesto internos de Chile. *Impuestos directos*. 15 Mayo 2015. [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/impuestos/imp\\_directos.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/imp_directos.htm). (acceso: 1/12/2015).

<sup>143</sup> Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 42. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>144</sup>Servicio de impuesto internos de Chile. *Impuestos... Óp. cit.*

mensual del que el empleador del contribuyente es responsable de retener cuando la base imponible tenga un valor superior a 13.5 UTM (Unidad Tributaria Mensual), lo que equivale a aproximadamente 604.476 pesos chilenos y a 852 dólares americanos. La Tasa no debe exceder el 35% de la renta<sup>145</sup>, por bases imponibles superiores a 120 UTM es decir 5.373,120 pesos chilenos o 7.576 dólares americanos aproximadamente.

- “Impuesto Global Complementario”<sup>146</sup>: Según indica el SII, “El Impuesto Global Complementario es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que se determina y paga una vez al año por las personas naturales con domicilio o residencia en Chile sobre las rentas imponibles determinadas conforme a las normas de la primera y segunda categoría”.<sup>147</sup> Este impuesto, al igual que el impuesto de segunda categoría grava la renta desde valores superiores a 13.5 UTM y la tasa no puede exceder el 35% de la renta.<sup>148</sup>

Además, con una tasa del 35%, existe el impuesto adicional para personas naturales y jurídicas que carezcan de domicilio o residencia en Chile.<sup>149</sup>

En Ecuador, el impuesto a la plusvalía grava el mayor valor obtenido por la enajenación de inmuebles. Por su parte en Chile, aunque no se lo haga con ese impuesto (plusvalía), a partir del 2017, las ganancias obtenidas por dicho acto están sujetas al pago de impuesto a la renta. Tradicionalmente, ganancias obtenidas por enajenación de inmuebles no han constituido renta; sin embargo la última reforma de la LIR que rige a partir del 1 de enero del referido año, grava las ganancias por la venta de inmuebles.

Hay dos reformas a la ley que deben tenerse en cuenta para ver si se tributa o no por ganancias producidas por el aumento de valor del inmueble enajenado. De un lado, la reforma No.20630 del 2012 que determina que no constituye renta la ganancia por enajenación de inmuebles, pero que hace excepciones a sociedades y, de otro, la reforma No.20780 del 2014 que como ya se anticipó, sí lo hace.

---

<sup>145</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 43. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>146</sup> *Ejusdem*. Artículo 52.

<sup>147</sup> Servicio de impuestos internos se Chile. *Impuestos directos... Óp.cit*.

<sup>148</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Artículo 52. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>149</sup> *Ejusdem*. Artículo 58.

También se debe distinguir entre inmuebles adquiridos hasta 10 años antes de la reforma del 31 de diciembre del 2014 y aquellos adquiridos después de esa fecha. Las ganancias obtenidas al enajenar inmuebles que fueron adquiridos hasta antes del 1 de enero del 2014, no generan pago de impuesto a la renta, pues se aplica la normativa vigente, es decir la reforma contenida en la Ley 20630. Mientras que las ganancias obtenidas por la enajenación de inmuebles adquiridos a partir del 1 de enero del 2014, si generan pago de dicho impuesto, según lo dispuesto en la reforma contenida en la Ley 20780.

La ley original de 1974 decía:

Artículo 17: No constituye renta, numeral 8: El mayor valor, incluido el reajuste del saldo de precio, obtenido en las siguientes operaciones..., literal b, Enajenación de bienes raíces, excepto aquellos que forman parte del activo de empresas que declaren su renta efectiva en la Primera Categoría.<sup>150</sup>

La reforma de la Ley 20630 del 2013 dice:

Artículo 17: No constituye renta, numeral 8: El mayor valor, incluido el reajuste del saldo de precio, obtenido en las siguientes operaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18, literal b: Enajenación de bienes raíces situados en Chile, efectuada por personas naturales o sociedades de personas formadas exclusivamente por personas naturales, excepto aquellos que formen parte del activo de empresas que declaren cualquier clase de rentas efectivas de la primera categoría sobre la base de un balance general según contabilidad completa. Tampoco se aplicará lo dispuesto en esta letra, cuando la sociedad de personas haya estado obligada, en el ejercicio inmediatamente precedente a la enajenación, a determinar sus rentas efectivas en la forma señalada, o bien, resulte de la división de una sociedad que debía declarar tales rentas efectivas en la forma señalada, en el ejercicio en que haya tenido lugar la enajenación o en el inmediatamente anterior a ésta. En este último caso, la sociedad resultante de la división podrá acogerse a lo dispuesto en esta letra, siempre que haya estado acogida a lo menos durante un año calendario a un régimen de presunción o de declaración de rentas efectivas según contrato o contabilidad simplificada, respecto de tales bienes, excepto cuando exista una promesa de venta o arriendo con opción de compra sobre el bien raíz respectivo, en cuyo caso serán dos los años calendario en que deberá estar acogido a los citados regímenes para dichos efectos.<sup>151</sup>

Por su parte, la reforma del 2014 regula, en el artículo 17 numeral 8 literal b, la enajenación de inmuebles diciendo que “Las enajenación a que se refiere el presente número, se regirán por las siguientes reglas”. Para una mejor explicación de dichas reglas, se toma en cuenta el estudio

---

<sup>150</sup> Ley sobre impuesto a la renta. Chile. Artículo 17 numeral 8 inciso 3 a continuación de literal k. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.

<sup>151</sup> Ley No. 206030 que perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional. Chile. Art 17 numeral 8 literal b. Diario Oficial de 27 de septiembre de 2012.

de Bárbara Vidaurre, abogada chilena, sobre tributación por la enajenación de bienes raíces, en el que expone el antes y el después de dicha reforma a la LIR, explicando los puntos que se debe tomar en cuenta, a partir del 2017, para la tributación por enajenación de bienes raíces.

Con la nueva reforma, la ganancia obtenida por enajenación de inmuebles adquiridos desde el 2004 en adelante, no constituye renta, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos<sup>152</sup>:

- El enajenante debe ser una persona natural residente o domiciliada en Chile.
- El adquirente debe ser una entidad no relacionada.
- Entre la fecha de adquisición y enajenación debe haber transcurrido más de un año, o cuatro años en caso de venta de edificios por piso o departamentos o subdivisión de terrenos.
- La ganancia no debe exceder 8000 UF (\$283.172,21), independientemente del número de bienes raíces y de enajenaciones que realice el contribuyente.<sup>153</sup>

Si uno de estos requisitos no se cumple, las ganancias deben incluirse en la renta y se debe calcular el valor a pagar. Para esto, en primer lugar, se debe establecer el mayor valor tributable y deducir del precio de enajenación el costo<sup>154</sup>, es decir el valor de adquisición y los desembolsos de mejoras que hayan aumentado el valor del bien y consten declarados ante el SII. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el tiempo de tenencia del inmueble. Así, si la tenencia es de menos de un año, es decir si entre la fecha de adquisición y enajenación del inmueble ha transcurrido un plazo inferior a un año, el mayor valor que se determine, se afectará con los impuestos de Primera Categoría si el contribuyente es persona jurídica, Global Complementario si el contribuyente es persona natural residente o domiciliado en Chile y Adicional si el contribuyente es persona natural no residente ni domiciliado en Chile<sup>155</sup>. Por otra parte, si la tenencia es superior a un año, el mayor valor obtenido por la enajenación solo se afectará con los impuestos Global Complementario o Adicional, según corresponda.<sup>156</sup> Para el cálculo del impuesto Global

---

<sup>152</sup> Deben cumplirse todos los requisitos para no estar sujetos al pago de impuesto a la renta.

<sup>153</sup> Bárbara Vidaurre. *Reforma Tributaria (2da parte): ¿Cómo quedó la tributación de los bienes raíces?*, Diciembre 2014., p. 5. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/03/SIL-39-Reforma-Tributaria-2%C2%AA-Parte-Como-Quedo-la-Tributacion-de-los-Bienes-Raices-BVidaurre-Diciembre2014.pdf> (acceso: 1/12/2015).

<sup>154</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso ii. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>155</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso iii.

<sup>156</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso iv.

Complementario,<sup>157</sup> en este último caso, indica Vidaurre apoyándose en la ley, los contribuyentes podrán optar por aplicar las siguientes reglas, siempre que declaren su impuesto sobre la base de la renta devengada:

- a) Dicho mayor valor se entenderá devengado durante el período de años comerciales en que el bien raíz que se enajena ha estado en poder del enajenante, hasta un máximo de diez años<sup>158</sup>.
- b) Las cantidades reajustadas correspondientes a cada año se convertirán en unidades tributarias mensuales, según el valor de esta unidad en el mes de diciembre del año en que haya tenido lugar la enajenación y se ubicarán en los años en que se devengaron, con el objeto de liquidar el impuesto Global Complementario de acuerdo con las normas vigentes y según el valor de la UTM en el mes de diciembre de los años respectivos.<sup>159</sup>
- c) El impuesto que resulte de la reliquidación se deberá declarar y pagar en el año tributario que corresponda al año en que haya tenido lugar la enajenación.

En resumen, si la ganancia supera 8000 UF, en toda la vida del contribuyente, éste debe incluirlas para el pago de impuesto a la renta. Si es persona natural y declara sobre su renta devengada, se puede acoger a las reglas del artículo 17 de la reforma contenidas en la Ley 20780 para el pago de impuesto global complementario y hacer lo siguiente: debe determinar el número de años de tenencia del inmueble y dividir el mayor valor obtenido en UF para ese número de años. Posteriormente, debe convertir las UF en UTM y ubicarlas en cada año que se entendieron devengadas. De esta forma las UTM para cada año serán distintas. Finalmente debe elegir entre la tarifa del 10% del impuesto único o sacar un promedio entre la tarifa que ha pagado los últimos seis años.

Vidaurre señala que, además, debe realizarse la deducción de pérdidas de cuándo el mayor valor no constituye renta. Del mayor valor determinado podrán deducirse las pérdidas reajustadas provenientes de la enajenación del mismo tipo de bienes, obtenidas en el mismo ejercicio. En todo caso, para que proceda esta deducción, dichas pérdidas deberán acreditarse fehacientemente ante el SII.<sup>160</sup>

En la enajenación de los bienes referidos, adquiridos por sucesión por causa de muerte, el contribuyente podrá deducir, en la proporción que le corresponda, como crédito en contra del

---

<sup>157</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso iii inciso 1.

<sup>158</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso iv inciso 2.

<sup>159</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso iv.

<sup>160</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal a inciso v.

impuesto respectivo, el impuesto sobre las asignaciones por causa de muerte de la ley N° 16.271 pagado sobre dichos bienes.<sup>161</sup>

También debe verse el total del valor que no constituye renta.

“De acuerdo a las nuevas normas, no constituirá renta, solo aquella parte del mayor valor que no exceda en total en toda la vida del contribuyente, independiente del número de enajenaciones realizadas, del número de bienes raíces de propiedad del contribuyente, y con los requisitos antes señalados, la suma total equivalente a 8.000 UF.”<sup>162</sup>

Las normas que regulan el literal b del numeral 8 del artículo 17 expresan:

No obstante lo indicado, no constituirá renta el mayor valor que se determine en los casos de subdivisión de terrenos urbanos o rurales y en la venta de edificios por pisos o departamentos, siempre que la enajenación se produzca transcurridos cuatro años desde la adquisición o construcción, en su caso. En todos los demás casos no constituirá renta el mayor valor que se determine cuando entre la fecha de adquisición y enajenación transcurra un plazo no inferior a un año. En el caso que la convención que da origen a la enajenación se celebre en cumplimiento de cualquier acto o contrato que tenga por objeto suscribir el contrato que sirva de título para enajenar el inmueble respectivo, el plazo señalado se computará desde la fecha de celebración de dicho acto o contrato.<sup>163</sup>

No constituirá renta sólo aquella parte del mayor valor que no exceda, independiente del número de enajenaciones realizadas, del número de bienes raíces de propiedad del contribuyente, y con los requisitos antes señalados, la suma total equivalente a 8.000 unidades de fomento<sup>164</sup>. Para el cómputo del valor de ésta se utilizará el que tenga al término del ejercicio en que tuvo lugar la enajenación respectiva.<sup>165</sup>

El mayor valor determinado en la enajenación de los bienes que cumplan con los requisitos ya señalados, que exceda el límite del ingreso no constitutivo de renta anterior (8000 unidades de fomento), se gravará en el año en que dicho exceso se produzca, con impuesto Global Complementario o Adicional, o bien, con un o bien, con un impuesto único y sustitutivo con tasa 10%, a elección del contribuyente. En este último caso, el impuesto se declarará y pagará sobre la base de la renta percibida.<sup>166</sup>

En fin, lo revisado anteriormente contenido en la Ley 20780 rige a partir del 1 de enero del 2017, es decir que a partir de esa fecha, la transferencia de bienes inmuebles se grava con impuesto a la renta. Contrariamente a lo que ha ocurrido hasta la actualidad.

<sup>161</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal b inciso 5 literal b del 8 del 17.

<sup>162</sup> Bárbara Vidaurre. *Reforma Tributaria (2da parte): ¿Cómo quedó la tributación...* *Óp. cit.*, p. 21.

<sup>163</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 17 numeral 8 literal b inciso 2. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>164</sup> 1 UF equivale a 25.560,97 pesos o 288422.26 dólares americanos.

<sup>165</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 17 numeral 8 literal b inciso 3. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

<sup>166</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 literal b inciso 4.

Jorge Echevarría, experto en gestión tributaria, indica que a, partir del mencionado año, se grava con impuesto a la renta el mayor valor, es decir la diferencia entre el costo de adquisición y el precio de venta obtenido en la venta de inmuebles,<sup>167</sup> pero señala las siguientes excepciones:

- a. El vendedor que es persona natural y compró el inmueble antes del 1/1/2004, no tributa el mayor valor en la venta del inmueble<sup>168</sup>.
- b. El vendedor que es persona natural y compró el inmueble después de dicha fecha, tributa el mayor valor, pero sólo en la parte que exceda de UF 8.000 (ingreso no renta)<sup>169</sup>.

Bárbara Vidaurre dice que “tradicionalmente la ganancia de capital obtenida por el contribuyente no habitual efectuada a un no relacionado no tributaba, por considerarse dicha ganancia como un ingreso no constitutivo de renta”<sup>170</sup> y que con la modificación de la Ley de la Renta introducida por la reforma del año 2012, contenida en la Ley N°. 20630, en vigencia desde el 1 de enero de 2013, si bien restringió el ámbito de aplicación de considerar la ganancia como ingreso no constitutivo de renta, siguió la misma línea indicada si bien introdujo ciertas complejidades cuando se produce la división de una sociedad.<sup>171</sup>

### 3.3.2 Tarifa

La tarifa del impuesto que grava el mayor valor obtenido por la enajenación de inmuebles, siempre y cuando se cumplan lo descrito en la ley y este valor constituya renta, depende de la categoría de impuesto a la renta en la que se recaiga, es decir Impuesto de Primera Categoría, Complementario, Adicional, o con el impuesto único y sustitutivo del 10% sobre la renta percibida a elección del contribuyente, tal como establece el inciso quinto del literal b del numeral 8 del artículo 17 de la LIR reformada en 2014.<sup>172</sup>

### 3.3.3 Cálculo

Un caso en el que el mayor valor obtenido por la enajenación de un inmueble constituya renta y por tanto sea gravado con el impuesto a la misma, es el siguiente:

---

<sup>167</sup> Jorge Echevarría. “Nuevo tratamiento a venta de inmuebles”. *Nueva Reforma Tributaria: alcances en la empresa y sus dueños*. Chile: Alessandri, 2014, p. 37.

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> Bárbara Vidaurre. *Reforma Tributaria (2da parte): ¿Cómo quedó la tributación...* *Óp. cit.*, p. 27.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Artículo 17 numeral 8 literal b inciso 4. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

Una persona natural chilena residente adquirió dos inmuebles en el 2005. Uno por 2000 UF y otro en 1000 UF. En el 2015 los vende obteniendo una ganancia de 11000 por ambos. La ganancia excede las 8000 UF que la ley determina que no constituye renta. Entonces, suponiendo que no hay pérdidas ni deducciones, esta persona debe pagar el impuesto a la renta del 2015 por todos sus ingresos anuales más 3000 UF (que es la cantidad excedente). Tiene dos opciones para pagar: la primera forma es determinar el promedio de la tasa de impuesto a la renta que ha pagado en los últimos 6 años, supongamos que la tasa es del 23; siendo así, debe pagar 23% de la cantidad de los 3000 UF, convertidas en UTM.

La segunda modalidad es pagar la tasa única y sustitutiva del 10%, lo que sería más conveniente en este caso, pues pagaría el 10% de la cantidad obtenida.

Se debe tomar en cuenta lo que la ley prevé respecto al hecho de que el mayor valor obtenido se entiende devengado en el número de años de tenencia de los inmuebles, sin superar 10 años. Así la conversión de UF a UTM que debe hacerse si el contribuyente opta por acoger estas normas y declara sobre la renta devengada, puede variar por cada año que se entiende devengado el resultado de la división del mayor valor, pues el valor de las UTM se reajusta cada mes.

Hay que recordar que para inmuebles adquiridos con 10 años de anterioridad a la reforma del 2014, es decir para los inmuebles adquiridos hasta antes del 1 de enero del 2004,<sup>173</sup> se aplica la ley 20630. Un ejemplo de cálculo en este caso es:

Una persona natural adquirió un inmueble en el año 2000 en 3000 UF y lo vende en el 2015 en 14000 UF. La ganancia obtenida no constituye renta, por lo tanto no paga impuesto, siempre y cuando la venta no sea habitual; si la venta es habitual se debe pagar el impuesto de primera categoría, el global complementario o adicional según corresponda.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> *Ejusdem*. Artículo 17 numeral 8 Inciso 2.

<sup>174</sup> Ley sobre impuesto a la renta. Chile. Artículo 18. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.

El Centro de Estudios Tributarios y Bárbara Vidaurre, sobre la habitualidad, concuerdan y señalan que mediante Circular No 158 de 29 de diciembre de 1976 se estableció que existe habitualidad cuando: las operaciones de que se trate constituyan la actividad principal del contribuyente, las operaciones aparezcan como uno de los objetivos del pacto social, aun cuando no se trate del objetivo principal y sin importar el número de operaciones ni en el lapso en que se realicen, porque, a su juicio, las operaciones expresamente comprendidas en el giro son obviamente habituales para el contribuyente y que en caso de no concurrir las circunstancias señaladas, deberán considerarse determinados factores con el objeto de establecer, en términos generales, la intención o el ánimo que tuvo el contribuyente para adquirir los bienes enajenados o realizar tales operaciones.

### 3.3.4 Recaudación y pago

El órgano recaudador del impuesto a la renta, por tanto del mayor valor obtenido por la enajenación de inmuebles siempre y cuando se cumplan los requisitos señalados en la ley<sup>175</sup> es la Tesorería General de la República. Chile cuenta con un catastro nacional manejado por el Ministerio de Bienes Nacionales, a través de la División del Catastro Nacional de Bienes del Estado, pero el SII es el encargado de manejar el catastro de inmuebles particulares con fines tributarios, Los datos que se proporciona son el avalúo fiscal, la información general de la propiedad (como dirección del predio, nombre y Rut<sup>175</sup> de la persona registrada como propietaria en los archivos del SII), destino del inmueble y su condición de afecto o exento al pago de contribuciones (Impuesto Territorial), los cuales están disponibles mediante el Certificado de Avalúo Fiscal que puede ser obtenido directamente en Internet.<sup>176</sup>

## 3.4 Normativa Estadounidense

Los inmuebles en Estados Unidos tienen suma importancia para su economía, la misma que repercute en la de todo el mundo. Es por esto que es necesario analizar cómo se manejan los tributos sobre inmuebles en este país, en particular en el que, en Ecuador se denomina, impuesto a la plusvalía. La tributación de ganancias por enajenación de inmuebles es distinta a la de Ecuador, pues el incremento de valor de inmuebles, en el país norteamericano constituye renta de capital y no se toma en cuenta si el incremento se da por obras del Estado, pues si la ganancia supera cierto monto, constituye renta de capital.

### 3.4.1 Legislación

Existen impuestos federales que rigen en todo el país, estatales para cada estado y locales para municipios y condados. Los impuestos sobre los inmuebles son impuestos locales, sin embargo las ganancias obtenidas por venta de inmuebles son gravadas con un impuesto federal, el impuesto a la renta. Esta legislación, al igual que la chilena, se diferencia de la ecuatoriana, colombiana y española, pues no cuenta con un impuesto particular que grave la plusvalía proveniente de enajenación de inmuebles. La plusvalía es considerada una ganancia de capital y personas físicas la declaran como tal para el pago de impuesto a la renta en el Anexo D del

---

<sup>175</sup> El Rol Único Tributario (RUT) es un identificador tributario con el que todo contribuyente cuenta.

<sup>176</sup> Diego Erba. *Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur*. Abril 2015, p. 10. [http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct53/02-CATASTRO\\_53.pdf](http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct53/02-CATASTRO_53.pdf) (acceso: 11/02/2016).

formulario de impuesto a la renta (Capital Gains and Losses o ganancias y pérdidas de capital), si es ganancia a corto plazo; y en el formulario 8949 si la ganancia es a largo plazo. Esta diferencia se explica más adelante al hablar de la tarifa del impuesto. Posteriormente, la declaración de estas ganancias de capital se transfieren a la línea 13 del formulario 1040<sup>177</sup>, US Individual Income tax Return o Declaración del impuesto sobre el ingreso personal en los Estados Unidos, en español.

El Código Tributario estadounidense (Internal Revenue Code) regula el impuesto a la renta; específicamente la sección A del título 26 de las leyes de Estados Unidos (US Code). Las reglas acerca de ganancias de capital por venta de inmuebles están en el subcapítulo O del capítulo 1 de la misma sección.

En la venta de inmuebles la ganancia es la diferencia obtenida entre el valor de adquisición del inmueble y el valor de venta del mismo. Pero no toda ganancia genera tributación. Es así que en la venta del inmueble que sea el lugar de residencia del propietario, solamente ganancias superiores a \$250.000 o \$500.000 se consideran para el pago de impuesto a la renta, según se explica a continuación. Un soltero puede ganar hasta \$250.000 por la venta de su vivienda sin pagar impuesto, un matrimonio puede hacerlo por \$500.000. Sin embargo esta regla no aplica para cualquier inmueble de propiedad del contribuyente sino que se tiene que cumplir con el requisito de que el inmueble vendido debe ser el lugar de residencia del propietario. Para que esto sea considerado así, éste debe haber vivido por lo menos dos de los cinco años previos a la venta<sup>178</sup>.

Si no se cumple con esos requisitos, si se supera el monto la ganancia o si la ganancia se genera por la venta de una propiedad de inversión, el propietario debe declarar las ganancias y sumarlas para el pago de impuesto a la renta.

#### 3.4.2 Tarifa

Para determinar la tarifa del impuesto, las ganancias se dividen en dos tipos. Las ganancias de capital a largo plazo, las cuales provienen de un bien que se haya tenido por más de un año y las ganancias de capital a corto plazo, las cuales provienen de un bien que se haya tenido hasta por un año. Las ganancias a corto plazo entran en la renta, por tanto su tasa depende del total de ésta. La tasa es de 10 a 39.6% de la renta dependiendo del total de ingresos que se tributan. Por su parte, las ganancias a largo plazo tienen una tasa distinta y reducida. Para el 2015, las tasas por

---

<sup>177</sup> Department of the Treasury. Internal Revenue Service. *El impuesto federal sobre los ingresos para personas físicas*. Publicación 17(SP) 2014, p. 122. <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p17sp.pdf> (acceso: 22/12/2015).

<sup>178</sup> US Code, title 26, subtitle A, chapter 1, Subchapter B, part III, § 121.

ganancias de capital a largo plazo son de 0, 15 y 20%. Si la tasa para la renta ordinaria es de 15% se puede calificar para la tasa del 0%.

Si la tarifa del impuesto a la renta ordinario es de 10 a 15%, la tarifa para ganancias de capital a largo plazo es del 0%. Si aquella es del 25, 28, 22 o 35%, ésta es del 15% y finalmente si la primera es del 39.6%, la segunda es del 20%<sup>179</sup>

### 3.4.3 Caso especial para extranjeros no residentes

Para extranjeros no residentes en Estados Unidos las reglas son distintas. Hasta 1980 ellos no tributaban por ganancias provenientes de la venta de inmuebles ubicados en dicho país pero con el Acta de Impuestos sobre las Inversiones Extranjeras en Bienes Inmuebles o The Foreign Investment in Real Property Tax Act of 1980 (FIRPTA), esto cambió. La ley impone la obligación a personas naturales y jurídicas extranjeras no residentes en Estados Unidos de pagar impuestos por ganancias derivadas de la venta de inmuebles. La tasa es del 15% si el contribuyente es persona natural y del 35% si es persona jurídica<sup>180</sup>.

Lo particular de esta ley es que existe una retención por parte del comprador para asegurar el pago de la obligación tributaria. Así, el comprador debe retener el 10% del precio total de compra del inmueble y debe remitirlo a la IRS en un período de máximo 20 días posteriores a la transacción<sup>181</sup>

### 3.4.4 Recaudación y pago

El órgano encargado de la recaudación del impuesto a la renta es el Internal Revenue Service o Servicio de Rentas Internas. Respecto al registro de inmuebles, éste es manejado por cada estado.

Pese a ser Estados Unidos un país federal, en el que los estados cuentan con autonomía fiscal, se ve que no existe un impuesto como el impuesto a la plusvalía de Ecuador y que las ganancias obtenidas por enajenación de inmuebles generan el tributo nacional. Los impuestos a la propiedad son locales y se encuentran bien establecidos desde tiempos coloniales. Hay bajas tasas de

---

<sup>179</sup>William Perez. *Capital Gains Tax*. 22 de octubre del 2015. <http://taxes.about.com/od/capitalgains/a/CapitalGainsTax.htm> (acceso: 10/12/2015).

<sup>180</sup>The Exchange Experts. *Foreign Investment in U.S. Real Estate and 1031 Exchanges*. <http://expert1031.com/sites/default/files/firpta.english.pdf> (acceso: 22/12/2015).

<sup>181</sup>Internal Revenue Service. *FIRPTA Withholding*. Octubre 2015. <https://www.irs.gov/Individuals/International-Taxpayers/FIRPTA-Withholding> (acceso: 22/12/2015).

evasión y las tasas de recaudación en todos los estados superan el 90%.<sup>182</sup> Con esto es posible darse cuenta que los estados cuentan con capacidad recaudatoria e impositiva pero pese a esto, no existe un impuesto a la plusvalía como tal.

---

<sup>182</sup>Smolka, Martim y David Amborski. “Recuperación de plusvalías... *Óp. cit.*, p. 58.

#### 4. CAPÍTULO III

##### **Propuesta de reforma normativa al impuesto a la plusvalía en Ecuador.**

Las actuaciones de la Administración Pública<sup>183</sup> y el régimen tributario<sup>184</sup> se rigen al principio de eficiencia, tal como dispone la Constitución de la República. Este principio constitucional se refiere a obtener mejores resultados con la menor cantidad de recursos<sup>185</sup>; así, la administración tributaria y el sistema tributario en general, debe apuntar a aquello. Del mismo modo respecto al principio de simplicidad administrativa que pretende tener un sistema simple no sólo para el contribuyente sino para la administración tributaria en el que la legislación tiene un importante papel al ser el medio por el que se regulan temas tributarios.

En cumplimiento con estos principios, con el fin de reducir las imposiciones tributarias al contribuyente y el número de trámites, por la poca capacidad recaudatoria de los GADS y como mecanismo para recaudar plusvalías, el presente trabajo propone la fusión del impuesto a la plusvalía con el impuesto a la renta. La participación del Estado en la plusvalía obtenida por enajenación de inmuebles debe mantenerse. Esta ganancia, al fin y al cabo constituye ingresos de fuente ecuatoriana, por tanto se deben incluir para la declaración del impuesto a la renta. El impuesto a la plusvalía desaparece como tal, pero se mantiene la tributación de la plusvalía, es decir que quienes obtengan ganancias por incremento de valor de inmuebles dejan de pagar el impuesto municipal de plusvalía y las declaran en el impuesto nacional a la renta, manejado por el SRI y regulado por la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI) de la forma que se expone a continuación:

#### 4.1 Estructura del impuesto a la renta en el que se incluye la plusvalía

Sujeto activo: Servicio de Rentas Internas.

Sujeto pasivo:

Son sujetos pasivos del impuesto a la renta las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en el país, que obtengan ingresos gravados de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

---

<sup>183</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 227. Registro Oficial 449 de 20 de octubre del 2008.

<sup>184</sup> *Ejusdem*. Artículo 300.

<sup>185</sup> Vicente Analuisa. *Principios del Derecho Tributario*.  
<https://vicenteanaluisa.wordpress.com/2011/03/29/principios-del-derecho-tributario/> (acceso: 16/02/2016).

Los sujetos pasivos obligados a llevar contabilidad, pagarán el impuesto a la renta en base de los resultados que arroje la misma<sup>186</sup>.

Hecho generador: percibir ingresos según el artículo 8 de la LORTI. La plusvalía proveniente de enajenación de inmuebles son ingresos de fuente ecuatoriana.

Tarifa: tarifa progresiva de impuesto a la renta.

Base imponible: la resultante de impuesto a la renta

#### 4.1.1 Plusvalía como ingreso de fuente ecuatoriana

La LORTI en su artículo 2 señala que se considera renta, para efectos del impuesto:

1.- Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito o a título oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y 2.- Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales domiciliadas en el país o por sociedades nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de esta Ley<sup>187</sup>.

Además, específicamente, las ganancias provenientes de enajenación de inmuebles se encuentran comprendidas en los ingresos de fuente ecuatoriana en el numeral 3 del artículo 8 de la misma ley. Art. 8.- Ingresos de fuente ecuatoriana.- Se considerarán de fuente ecuatoriana los siguientes ingresos: 3.- Las utilidades provenientes de la enajenación de bienes muebles o inmuebles ubicados en el país<sup>188</sup>

#### 4.1.2 Enajenaciones habituales y ocasionales

Para incluir la plusvalía en la declaración del impuesto a la renta es necesario distinguir si la enajenación de los inmuebles es una actividad habitual u ocasional de quien lo hace. Para determinar esto, se toma en cuenta lo establecido en el artículo 18 incisos segundo y tercero del Reglamento para la aplicación de la LORTI.

Para el efecto se entenderá por enajenación ocasional de inmuebles la que realice las instituciones financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos y las Cooperativas de Ahorro y Crédito de aquellos que hubiesen adquirido por dación de pago o adjudicación en remate judicial. Se entenderá también enajenación ocasional de inmuebles cuando no se la pueda relacionar directamente con las actividades económicas del contribuyente, o cuando la enajenación de inmuebles no supere dos transferencias en el año; se exceptúan de este criterio los fideicomisos de garantía, siempre y cuando los bienes en garantía y posteriormente sujetos de enajenación, efectivamente hayan estado relacionados con la existencia de créditos financieros.

---

<sup>186</sup> Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Artículo 4 numeral. Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004.

<sup>187</sup> *Ejusdem*. Artículo 2.

<sup>188</sup> Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Artículo 8 numeral 3. Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004.

Se entenderá que no son ocasionales, sino habituales, las enajenaciones de bienes inmuebles efectuadas por sociedades y personas naturales que realicen dentro de su giro empresarial actividades de lotización, urbanización, construcción y compraventa de inmuebles.<sup>189</sup>

En transferencias de inmuebles habituales, no hay cambio, pues las ganancias obtenidas de ellas constituyen ingresos de fuente ecuatoriana: Art. 8.- “Se considerarán de fuente ecuatoriana los siguientes ingresos”: numeral 3.- “Las utilidades provenientes de la enajenación de bienes muebles o inmuebles ubicados en el país”.

Sin embargo, cuando la venta sea ocasional, la plusvalía también va a ser parte de los ingresos constitutivos de renta, siempre y cuando ésta sea igual o superior a la fracción básica de impuesto a la renta, es decir igual o superior a \$11.170<sup>190</sup>. Esto para que quien tenga como únicos ingresos los provenientes de la plusvalía de inmuebles, esté obligado a declarar impuesto a la renta.

Se debe reformar la exención contenida en el numeral 14 del artículo 9 de la LORTI que expresa que están exonerados los ingresos “(...) generados por la enajenación ocasional de inmuebles, acciones o participaciones (...)”<sup>191</sup>.

Lo propio se debe hacer respecto al inciso primero del artículo 18 del Reglamento para la aplicación de la LORTI que señala que “No estarán sujetas al impuesto a la renta, las ganancias generadas en la enajenación ocasional de inmuebles. Los costos, gastos e impuestos incurridos por este concepto, no serán deducibles por estar relacionados con la generación de rentas exentas”<sup>192</sup>.

#### 4.1.3 Cálculo del monto que constituye renta

Para calcular la ganancia gravada se toma en cuenta la diferencia entre el valor de adquisición del inmueble y el valor de enajenación del mismo. El valor de enajenación del inmueble es el que resulte mayor entre el que diga el catastro o el que diga el contrato por el cual se transfiere el dominio.

---

<sup>189</sup> Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 18 incisos 1 y 2. Registro Oficial Suplemento 209 de 8 de junio 2010.

<sup>190</sup> Sobre las tarifas del impuesto a la renta, *vid.* NAC –DGRCGC15-00003195 publicada en el S.R.O. 657 de 28/12/2015.

<sup>191</sup> Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Artículo 9 numeral 4. Registro Oficial Suplemento 463 de 17 de noviembre de 2004.

<sup>192</sup> Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 18 inciso 1. Registro Oficial Suplemento 209 de 8 de junio 2010.

#### 4.1.4 Deducciones

El artículo 10 numeral 1 indica que se deducirán “costos y gastos imputables al ingreso”. Así se debe deducir, para determinar la base imponible del impuesto a la renta, los costos de adquisición del inmueble y gastos en mejoras y lo pagado por contribuciones especiales

En los casos de pago de impuesto a la renta por ganancias obtenidas por transferencia de dominio a título gratuito de inmuebles, los valores pagados deben ser deducidos al momento de pagar impuesto sobre herencia, legados o donaciones para evitar doble tributación.

#### 4.1.5 Exenciones

Además de la exenciones generales se impuesto a la renta, la plusvalía por enajenación de inmuebles no constituye renta si el valor de la misma es inferior a la fracción básica del impuesto a la renta (\$11.170). Además, la plusvalía está exenta de impuesto a la renta, si en la transferencia del inmueble el propietario lo tuvo por 20 años o más<sup>193</sup>.

#### 4.1.6 Tarifa

Al perder el impuesto a la plusvalía sus elementos y características, la tarifa aplicable para plusvalías declaradas en renta no varía. Esta tarifa es la del impuesto a la renta, es decir del 0 al 35% dependiendo de los ingresos del contribuyente para persona naturales y la tarifa única del 22% para personas jurídicas. Sin embargo, cuando se realice declaración anticipada (que se estudia en el punto siguiente) de ganancias provenientes de la enajenación de inmuebles a título gratuito la tarifa será la que resulte el promedio de aquellas aplicadas por impuesto a la renta de los últimos cinco años del contribuyente o del número de años que lo ha hecho si estos fueren menor a cinco.

#### 4.1.7 Garantías de pago del impuesto

Debe haber una obligación de bancarización para ingresos provenientes de la transferencia a título oneroso de bienes inmuebles y crearse un formulario de declaración anticipada de ingresos provenientes de la transferencia a título gratuito. Así, se asegurará el pago de impuesto a la renta de las ganancias obtenidas por el aumento de valor de inmuebles mediante una retención

---

<sup>193</sup> *Ejusdem.*

efectuado por una institución financiera. De este modo, el pago del precio en venta de inmuebles debe ser llevado a cabo mediante una institución financiera sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos<sup>194</sup>. Esta institución debe retener el porcentaje señalado por el SRI que no puede ser superior al 10%<sup>195</sup> y el contribuyente debe usar esa retención como título de crédito en su declaración.

De su parte, para asegurar el pago del impuesto en transferencias a título gratuito, los contribuyentes deberán declarar anticipadamente los ingresos provenientes del inmueble, con el objeto de poder otorgar e inscribir las escrituras. La tarifa con la que se declarará los ingresos provenientes de ese tipo de transferencias será la que resulte del promedio de la tarifa de impuesto a la renta de los últimos cinco años que la persona ha pagado impuesto a la renta, o del número de años que ella lo ha hecho si éste fuere menor a cinco. Esto, con el objetivo de definir la tarifa y para que el pago sea definitivo, evitando así, reclamos de pago indebido. Los notarios no otorgarán escrituras sin que se encuentre pagado el impuesto a la renta del adquirente, en el que se incluya el valor gravable de las ganancias del inmueble o sin la presentación de dicho formulario. Por su parte, los registradores de la propiedad deberán, asimismo, verificar el pago del impuesto o exigir el formulario, antes de inscribir las escrituras del cambio de dominio del inmueble.

Un ejemplo de declaración anticipada es el siguiente:

En el 2016, un contribuyente recibe por donación un inmueble que ha generado plusvalía. Luego de revisar deducciones y exenciones, se determina que ésta es de \$40.000. Para inscribir las escrituras del inmueble, antes de que finalice el ejercicio fiscal, el contribuyente debe realizar una declaración anticipada de renta en la que se incluya el valor de la plusvalía aplicando la tarifa promedio resultante de los últimos 5 años. En el 2011, el porcentaje a la fracción excedente fue de 25%, en 2012 de 25%, en 2013 de 30%, en 2014 de 30% y en 2015 de 25%. El promedio de dichos porcentajes es del 27%, por tanto el impuesto causado por la plusvalía es del 27% de 40.000 (\$10.800).

---

<sup>194</sup> Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Artículo 18 inciso 2. Registro Oficial Suplemento 209 de 8 de junio 2010.

<sup>195</sup> Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Artículo 45 numeral 4. Registro Oficial Suplemento 463 de 17 de noviembre de 2004.

#### 4.1.8 Proporcionalidad

La doctrina concuerda en que el principio de proporcionalidad se fija en la capacidad contributiva del sujeto pasivo del impuesto. Así Robert Blacio Aguirre dice: “El principio de proporcionalidad es un instrumento de política económica general que sirve para determinar la capacidad económica del contribuyente”<sup>196</sup> y Olga Aucar y Paula Subía sostienen que:

Éste (*el principio de proporcionalidad*<sup>197</sup>) tiene que basarse en la capacidad económica de los contribuyentes. Significa que el régimen impositivo tanto los ingresos como los gastos efectuados dentro de un mismo periodo tributario para establecer escalas que se adecuen a la realidad económica de cada sujeto. Así los que tienen más contribuyen en proporción a los que tienen menos<sup>198</sup>.

El impuesto a la renta observa la capacidad contributiva del sujeto pasivo, es así que dependiendo de los ingresos del contribuyente se fija la tarifa. Lo que no ocurre en el impuesto a la plusvalía vigente, pues éste observa el monto percibido por el incremento del valor del inmueble, por tanto la ley prevé tarifas fijas. En la presente propuesta, al constituir los ingresos por los que actualmente se paga impuesto plusvalía, una renta, se estaría gravándolos proporcionalmente a los ingresos del contribuyente. Es así que la plusvalía, actualmente gravada con el impuesto local, se suma a los demás ingresos que constituyen renta para determinar la tarifa a pagar por impuesto a la renta.

#### 4.1.9 Cuota a GADs

Al ser el gobierno central quien, a través del SRI, recaude las ganancias provenientes del incremento de valor de inmuebles, los GADs dejan de percibir los ingresos que percibían por el cobro del impuesto a la plusvalía. Por tanto, el gobierno central debe aumentar el presupuesto de los municipios.

---

<sup>196</sup>Robert Blacio Aguirre. *Principios y obligación tributaria*. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechotributario/2010/01/12/principios-y-obligacion-tributaria> (acceso: 16/02/2016).

<sup>197</sup> Agregado por la autora.

<sup>198</sup> Olga Aucar y Paula Subía. *Interpretación tributaria extensiva e integración analógica a partir del principio de reserva de ley*. Editorial Endino. Guayaquil: 2008, p. 31. Citado en: David Romo Rodríguez *Alcance y efectos de la introducción del principio de progresividad en el sistema constitucional tributario ecuatoriano, a partir de la Constitución del 2008*. Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de abogado. Universidad San Francisco de Quito. Quito 2009.

#### 4.1.10 Catastro nacional georreferenciado

Es necesaria la creación de un sistema nacional de catastro georreferenciado, mismo que sea manejado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros. Esto es un sistema en línea al que cualquier persona puede acceder gratuitamente y en el que se incluye la descripción del inmueble en el mapa geográfico reflejando la realidad de los inmuebles. El catastro no debe tener solamente información alfanumérica sino también georreferenciada, es decir información ubicada espacialmente en una cartografía determinada que pueda ser visualizada en programas de computación<sup>199</sup>.

Las principales funciones del sistema nacional de catastro georreferenciado son:

- Generar la cartografía urbana y rural.
- Mantener actualizados los avalúos de los inmuebles.
- Proporcionar datos públicos a través de internet, tales como información alfa numérica y satelital de los inmuebles e información de los propietarios.
- Mantenerse conectado con otras entidades del estado.
- Mantenerse comunicado con notarios y propietarios de los inmuebles.

#### 4.2 Propuesta normativa: Ley reformativa de la LORTI y del COOTAD y creación de catastro nacional georreferenciado.

- Derogar los artículos 491 literal g, 556, 557, 558, 559, 560 y 561 del Código Orgánico de Organización Territorial.
- Derogar el numeral 14 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
- Derogar el inciso 1 del artículo 18 Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
- Derogar los artículos 139 494 y 496 del Código Orgánico de Organización Territorial.
- Agregar una sección tercera en el capítulo IV Depuración de los ingresos LORTI: normas especiales para ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles:

---

<sup>199</sup> Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura. *Manual de realización del inventario regional de centros rurales de información para la URISA*. Publicación DRC/IICA ACT-CR 11/98: San José, p. 13.

### Sección Tercera

#### DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE LA ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES

Art. (...) En ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles, adicionalmente a las consideraciones generales de esta ley, se tomarán en cuenta las siguientes normas.

Art. (...) Además de las deducciones de la sección primera, con el propósito de determinar la base imponible, respecto a los ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles, se deducirá:

- a) Los costos de adquisición
- b) Los gastos del propietario que contribuyó a un aumento de valor del inmueble.
- c) Lo pagado por contribuciones especiales.

Art. (...) Además de las exenciones generales de la ley, respecto a los ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles ocasional, se encuentra exentas:

- a) Ganancias inferiores a \$11.170 resultantes de la diferencia entre el valor de adquisición del inmueble y del valor de transferencia del mismo. El valor de transferencia del inmueble será que resulte mayor entre el que conste en el avalúo catastral y el que conste en el contrato de transferencia de dominio del inmueble.
- b) El total de la ganancia, si han transcurrido al menos veinte años a partir de la adquisición hasta la enajenación del inmueble.<sup>200</sup>.

Art. (...) En ingresos provenientes de la enajenación de inmuebles, existirá obligación de retención por parte de entidades financieras. El pago del precio en transferencias de inmuebles a título oneroso será realizado a través de una entidad financiera sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos. La entidad financiera realizará una retención sobre el valor pagado de acuerdo al reglamento de esta ley.

Art. (...) Declaración anticipada. Los ingresos provenientes de la transferencia a título gratuito de bienes inmuebles podrán ser declarados anticipadamente, mediante formulario, con el objeto de

---

<sup>200</sup> Código Orgánico de Organización Territorial. Art. 559. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

permitir el otorgamiento de escrituras y su inscripción en el Registro de la Propiedad. Se aplicará la tarifa que resulte del promedio de aquellas aplicadas por impuesto a la renta de los últimos cinco años del contribuyente o del número de años que lo ha hecho si éste fuere menor a cinco. El valor declarado debe ser deducido al momento de pagar el impuesto sobre herencias, legados y donaciones.

Art. (...) Los notarios no podrán otorgar las escrituras de transferencias a título gratuito de las propiedades inmuebles, sin la presentación del recibo de pago del impuesto a la renta, otorgado por el Servicio de Rentas o sin el formulario de declaración anticipada de ingresos provenientes de transferencia a título gratuito de bienes inmuebles.

Los notarios que contravinieren lo establecido en el artículo anterior, serán responsables solidariamente del pago del impuesto con los deudores directos de la obligación tributaria y serán sancionados con una multa igual al cien por ciento del porcentaje del monto del tributo que se hubiere dejado de cobrar. Aún cuando se efectúe la cabal recaudación del impuesto, serán sancionados con multa que fluctúe entre el veinticinco por ciento (25%) y el ciento veinticinco por ciento (125%) de la remuneración mensual mínima unificada del trabajador privado en general según la gravedad de la infracción<sup>201</sup>.

Art. (...) Los registradores de la propiedad no podrán inscribir escrituras de bienes inmuebles transferidos a título gratuito, sin la presentación del recibo de pago del impuesto a la renta otorgado por el Servicio de Rentas Internas o sin el formulario de declaración anticipada de ingresos provenientes de transferencia a título gratuito de bienes inmuebles.

- Crear un sistema Nacional de catastro georreferenciado manejado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, que mantenga comunicación y colaboración con los municipios, entidades públicas, notarios y propietarios de los inmuebles para tener un registro georreferenciado de los inmuebles que deberá actualizarse periódicamente.
- Reformar el artículo 139 inciso 1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, la que con

---

<sup>201</sup> *Ejusdem*. Art. 560.

la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberá seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dicha entidad actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural; sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa.

- Reformar el artículo 494 inciso 1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Actualización del catastro.- La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros mantendrá actualizado en forma permanente, el catastro de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código.
- Reformar el artículo 496 inciso 1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Actualización del avalúo y de los catastros.- La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros realizará, en forma obligatoria, actualizaciones generales de catastro y de la valoración de la propiedad urbana y rural cada bienio. A este efecto, la dirección financiera o quien haga sus veces notificará por la prensa a los propietarios, haciéndoles conocer la realización del avalúo.

## 5. CONCLUSIONES

De manera general puede expresarse que de lo expuesto en el presente estudio se desprende que lo planteado resulta factible, justo y sobre todo útil para la administración tributaria como ente redistribuidor de la riqueza del Estado y actor determinante para el logro del bien común en las sociedades actuales. En este sentido y a la luz de las legislaciones de países tomados como referentes por poseer mejores niveles de desarrollo relativo, de manera puntual debe concluirse que:

1. Las ganancias provenientes del incremento del valor de los inmuebles privados, son de sus propietarios. Sin embargo, el Estado debe participar de ellas para recuperar la inversión pública.
2. El impuesto a la plusvalía atraviesa un problema de recaudación que ocasiona un perjuicio para la Administración.
3. Los GADs son los responsables de la recaudación de impuestos sobre la propiedad, incluido aquel sobre la plusvalía, pero sus sistemas de catastro no permiten valorar adecuadamente a los inmuebles, lo que genera una pérdida de oportunidades para obtener ingresos. Existen igual número de sistemas de recaudación del impuesto a la plusvalía que de GADs, los mismos que no cuentan con mecanismos efectivos para recaudar dicho impuesto.
4. La legislación española trata al impuesto a la plusvalía de forma parecida a como lo hace la ecuatoriana, pues por las ganancias obtenidas por enajenación de inmuebles que han incrementado su valor, quien las obtiene debe pagar un impuesto local denominado “Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana”. Existen diferencias con la legislación ecuatoriana en las tarifas y forma de calcular la base imponible del impuesto.
5. La legislación colombiana no contempla al impuesto a la plusvalía como tal y no determina qué tipo de tributo es. Se denomina participación en plusvalía y requiere de dos momentos para que sea exigible. El primero, la determinación administrativa del Estado que produce el incremento del valor del inmueble y el otro que depende del propietario cuando por ejemplo, enajena el bien. A nivel nacional, las ganancias provenientes de

enajenación de inmuebles ocasional son gravadas con el impuesto a las ganancias ocasionales.

6. La legislación chilena es distinta a la ecuatoriana respecto a la contribución por plusvalías de inmuebles. Ésta no las distingue de la renta general, por tanto ellas generan impuesto a la renta. Actualmente, las ganancias provenientes de enajenación de inmuebles generan impuesto a la renta, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, uno de ellos es que la ganancia supere cierto monto.
7. La legislación estadounidense es parecida a la chilena puesto que dichas plusvalías son gravadas con impuesto a la renta. Aquí también se gravan las ganancias siempre y cuando se supere un monto determinado.
8. Ecuador es el único país de los analizados en este estudio que no cuenta con un catastro nacional georreferenciado, a pesar de que la Constitución ecuatoriana en su artículo 375 numeral 2 establece que “el Estado garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual mantendrá un catastro nacional integrado y georreferenciado, de hábitat y vivienda”<sup>202</sup>. Lo necesario para el cobro del impuesto a la plusvalía es la existencia real de un catastro con las características mencionadas que trabaje con los GADs, entidades del estado, notarios y ciudadanos, pues un inmueble debe ser correctamente valorado e identificado.
9. Un sistema unificado nacional es mejor opción a 221 sistemas distintos correspondientes a los 221 GADs recaudadores del impuesto a la plusvalía, que no cuentan con la suficiente capacidad recaudatoria.
10. Incluir la plusvalía en el impuesto a la renta, hace que el Estado recupere su inversión de manera más efectiva por las siguientes razones:
  - Primero, el SRI tiene la capacidad recaudatoria instalada.
  - Segundo, el impuesto a la renta es un impuesto efectivo, que si bien permite ciertos niveles de elusión y evasión, se cumple y posibilita un mayor control sobre el pago del mismo.
  - Tercero, se genera una disminución del número de imposiciones tributarias, por tanto menos número de trámites, menos burocracia y probablemente menos corrupción.

---

<sup>202</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 375 numeral 2. Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre del 2008.

Cuarto, se combate la especulación puesto que, gracias al catastro nacional georreferenciado, los avalúos de los predios serán reales, se determinará la ganancia real y, por la plusvalía generada, se pagará impuesto a la renta si es igual o superior a la fracción básica del mismo, incluso si la venta del inmueble es ocasional.

Quinto, se garantiza el pago de impuesto a la renta por la obtención de plusvalía, ya que hay una obligación de bancarización en transferencias onerosas, así, la entidad bancaria retendrá el porcentaje establecido por el SRI, no mayor al 10% del valor de la transferencia. En transferencias a título gratuito se garantiza el pago mediante una declaración anticipada de impuesto a la renta.

11. Finalmente, el impuesto a la plusvalía no toma en cuenta el principio de proporcionalidad; si las ganancias por enajenación de inmuebles ingresan en renta, sí se tomaría en cuenta dicho principio para gravarlas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Analuisa, Vicente. “Principios del Derecho Tributario”. <https://vicenteanaluisa.wordpress.com/2011/03/29/principios-del-derecho-tributario/> (acceso: 16/02/2016).
- Andrade, Luizana et al. *Análisis de la Recaudación Tributaria del Ecuador por Sectores Económicos: Ventajas, Estructura y Factores Determinantes*. Período 2008-2012. [https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/24344/1/Articulos%20de%20Tesis\\_An%C3%A1lisis%20de%20la%20Recaudaci%C3%B3n.pdf](https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/24344/1/Articulos%20de%20Tesis_An%C3%A1lisis%20de%20la%20Recaudaci%C3%B3n.pdf) (acceso: 20/01/2016).
- Banco Central del Ecuador, Estadísticas Macroeconómicas Enero a Junio 2014/Vive1. Obtenido de “Proyección del mercado inmobiliario en Ecuador”. *Ekos*. (2014). <http://www.ekosnegocios.com/negocios/verArticuloContenido.aspx?idArt=4443> (acceso: 8/12/2015).
- Banco Mundial. *Ecuador*. <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador> (acceso: 26/03/2016).
- Blacio, Robert. *Principios y obligación tributaria*. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechotributario/2010/01/12/principios-y-obligacion-tributaria> (acceso: 16/02/2016).
- Borisov, Evgenii et al. *Diccionario de economía política*. Ed. Grijalvo. Ciudad de México, 1986.
- Bustos, Javier. Clase de Derecho tributario. USFQ. Primer semestre 2012-2013.
- Cámara de la Industria de la Construcción. *Evolución del Mercado de Vivienda en el Ecuador y Prospectiva de la Vivienda de Interés Social*. Febrero 2014. [http://www.camicon.ec/descargas\\_camicon/EVOLUCION\\_DEL%20\\_MERCADO\\_DE%20\\_VIVIENDA\\_EN\\_EL%20ECUADOR.pdf](http://www.camicon.ec/descargas_camicon/EVOLUCION_DEL%20_MERCADO_DE%20_VIVIENDA_EN_EL%20ECUADOR.pdf) (acceso: 8/12/2015).
- Carrión, Diego. *Mecanismos de captura de plusvalías y financiamiento del desarrollo urbano. Ecuador. Seminario Plusvalía para el desarrollo. Experiencias y casos*. Quito: Junio 2014.
- Department of the Treasury. *El impuesto federal sobre los ingresos para personas físicas*. Publicación 17(SP) 2014. <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p17sp.pdf> (acceso: 22/12/2015).
- Echevarría, Jorge. “Nuevo tratamiento a venta de inmuebles”. *Nueva Reforma Tributaria: alcances en la empresa y sus dueños*. Chile: Alessandri, 2014.
- El Comercio. *En Quito el costo de los predios en la Ruta Viva sube sin control*. Enero del 2015. <http://www.elcomercio.com/actualidad/quito-subida-precios-predios-rutaviva.html> (acceso: 28 enero 2016).
- El Telégrafo. *La Ley de Ordenamiento Territorial propone que el catastro sea georreferenciado (Infografía)*. 17 de febrero del 2015. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-ley-de->

- ordenamiento-territorial-propone-que-el-catastro-sea-georreferenciado-infografia.html (acceso: 15/09/2015).
- El Telégrafo. *122 Municipios no tienen el catastro al día*. 17 de Junio del 2014. <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/122-municipios-no-tienen-el-catastro-al-dia.html> (acceso: 15/09/2015).
- Erba, Diego. *Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur*. Abril 2015., (acceso: 11/02/2016).
- Garcés, Alex y Hoover Salazar. *La participación en plusvalía urbana como recuperación de costos de inversión e instrumento de redistribución de beneficio*. <http://investigaciones.usbcali.edu.co/pcd/images/stories/participacion.pdf> (acceso: 10/10/2015)
- Henoch, Paulina *et al.* *Resumen y Críticas a “El Capital en el Siglo XXI” de Thomas Piketty*. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/01/Piketty-12-01-2015-VF.pdf> (acceso: 26/03/2016).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales 2012*. [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas\\_Ambientales/Municipios\\_ConsProvinciales\\_2012/Municipios-2012/Presentacion\\_GADMunicipios.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Municipios_ConsProvinciales_2012/Municipios-2012/Presentacion_GADMunicipios.pdf) (acceso: 13/09/2015).
- Internal Revenue Service. *FIRPTA Withholding*. Octubre 2015. <https://www.irs.gov/Individuals/International-Taxpayers/FIRPTA-Withholding> (acceso: 22/12/2015).
- Iván Gómez. *La Cartografía Oficial de Colombia*. Mayo 2006. [http://www.catastrolatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/Gomez\\_Colombia.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/Gomez_Colombia.pdf) (acceso: 1/10/2015).
- Jarach, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires: 1996.
- La Hora. *Cuatro factores influyen en el precio de una vivienda*. 3 Abril 2013. <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101487112/-1/> (acceso: 28/01/2016).
- Lara, Bernardo. *Hacienda Pública y Derecho Tributario. El Derecho Tributario: El Tributo*. Ed: Instituto de Estudios Fiscales.
- Maldonado, María. *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*. [http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Ineditos/Elementos\\_Basicos-Maldonado\\_Mercedes.pdf](http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_Basicos-Maldonado_Mercedes.pdf) (acceso: 15/10/2015).
- Manual de realización del inventario regional de centros rurales de información para la URISA. Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura. Publicación DRC/IICA ACT-CR 11/98: San José.
- Marx, Carlos 1818-1883. *Teorías de la Plusvalía*. Ed. Alberto Corazón. Madrid: 1974.
- Menéndez, Alejandro. *Derecho financiero y Tributario*. España: Lex Nova, 2008.

- Ministerio de finanzas de Ecuador. *Boletín de Prensa No. 22. Proforma presupuestaria 2016*. 4 de noviembre del 2015. [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Bolet%3%ADn-de-Prensa-Proforma-Presupuestaria-2016\\_31-octubre-2015.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Bolet%3%ADn-de-Prensa-Proforma-Presupuestaria-2016_31-octubre-2015.pdf) (acceso: 15/01/2016).
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. “Taller de Desarrollo Urbano. Herramientas de planificación y gestión del suelo”. Noviembre 2011. <http://es.slideshare.net/desarrollourbanoquito/presentacion-desarrollo-urbano-y-catastro> (acceso: 12//02/2016).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Catastro Inmobiliario*. Portal de la Dirección General del Catastro. [http://www.catastro.meh.es/esp/usos\\_utilidades.asp](http://www.catastro.meh.es/esp/usos_utilidades.asp) (acceso: 8/01/2016).
- Montaño, César y Juan Carlos Mogrovejo. *Impuestos municipales y Metropolitanos. VLEX*.[http://app.vlex.com/#WW/search/\\*/impuestos+metropolitanos+y+municipales/WW/vid/521840886/graphical\\_version](http://app.vlex.com/#WW/search/*/impuestos+metropolitanos+y+municipales/WW/vid/521840886/graphical_version) (acceso: 3/12/2015).
- NAC –DGERCGC15-00003195 publicada en el S.R.O. 657 de 28/12/2015.
- Novoa, Gerardo. “El principio de la capacidad contributiva”. *Revista Derecho y Sociedad No. 27* (2008).
- Organización de los Estados Americanos. *Apoyo OEA al Catastro de las Américas*. <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/MuNetCatastro/tabid/839/Default.aspx> (acceso: 16/09/2015).
- Perez, William. *Capital Gains Tax*. 22 de octubre del 2015. <http://taxes.about.com/od/capitalgains/a/CapitalGainsTax.htm> (acceso: 10/12/2015).
- Piketty, Thomas. “Capital in the Twenty-First Century”. *The Belknap Press of Harvard University Press*. Cambridge, Massachusetts, London, 2014. <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2014/06/14Thomas-Piketty.pdf> (acceso: 24/09/2015).
- Portal de la Dirección General del Catastro. Gobierno de España. [http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/referencia\\_catastral\\_2.asp](http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/referencia_catastral_2.asp) (acceso: 14/09/2015).
- Poveda, Francisco. *Los impuestos municipales en España. Pasado y Presente. VLEX*.[http://app.vlex.com/#WW/search/\\*/impuestos+municipales+en+espa%C3%B1a/WW/vid/282802863](http://app.vlex.com/#WW/search/*/impuestos+municipales+en+espa%C3%B1a/WW/vid/282802863) (acceso: 28/09/2015).
- Raimondi Carlos y Adolfo Atchabahian. *El impuesto a las ganancias*. Depalma. Buenos Aires: 2000.
- Ramírez, Edwin. *El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos del suelo en el desarrollo urbano de Bogota d.c – Colombia*. Tesis para optar por el título de Magíster en Planeación Urbana y Regional. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.

- Romo, David. *Alcance y efectos de la introducción del principio de progresividad en el sistema constitucional tributario ecuatoriano, a partir de la Constitución del 2008*. Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de abogado. Universidad San Francisco de Quito. Quito 2009.
- Servicio de impuesto internos de Chile. *Impuestos directos*. 15 Mayo 2015. [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/impuestos/imp\\_directos.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/imp_directos.htm) (acceso: 1/12/2015).
- Smolka, Martim y David Amborski. “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”. *Revista Eure* Vol. XXIX, Nº 88 (2003).
- Solórzano, Hilder y Héctor Chamorro. *Propuesta para mejorar la eficiencia y eficacia de la transferencia de dominio de bienes inmuebles en Quito*. Tesis previo a la obtención del título de Ingeniería en Finanzas. Universidad Central del Ecuador. Quito, 2013.
- The Exchange Experts. *Foreign Investment in U.S. Real Estate and 1031 Exchanges*. <http://expert1031.com/sites/default/files/firpta.english.pdf> (acceso: 22/12/2015).
- Tribunal Constitucional España. Sentencia 276/2000 de 16 de noviembre del 2000. Lex Nova. <http://portaljuridico.lexnova.es/jurisprudencia/JURIDICO/33743/sentencia-tc-276-2000-de-16-de-noviembre-lgt-nulidad-del-recargo-del-50-por-ciento-articulo-61> Sentencia 276/2000 TC España.
- Vidaurre, Bárbara. *Reforma Tributaria (2da parte): ¿Cómo quedó la tributación de los bienes raíces?* Diciembre 2014. <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/03/SIL-39-Reforma-Tributaria-2%C2%AA-Parte-Como-Quedo-la-Tributacion-de-los-Bienes-Raices-BVidaurre-Diciembre2014.pdf> (acceso: 1/12/2015).
- Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 2003.

## 6.1 Referencias legales

- Acuerdo Distrital 118 2003 Concejo de Bogotá D C. Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003.
- Acuerdo Distrital 352 2008 Concejo de Bogotá D.C. Registro Distrital 4125 de diciembre 26 de 2008.
- Código Civil ecuatoriano. Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de Junio de 2005.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre 2010.
- Código Tributario de Ecuador. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de junio de 2005.
- Constitución de la República del Ecuador. Artículo 3 numeral 5. Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre del 2008.

Constitución Política de Colombia. Art. 317. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991.

Estatuto Tributario de Colombia. Diario Oficial 38756 de Marzo 30 1989.

Ordenanza Metropolitana No.- 338. Artículo 1. Registro Oficial No. 358 del 8 de Enero del 2011.

Ordenanza Municipal 155. Registro Oficial Suplemento 599 de 19 de diciembre del 2011.

Ordenança 3.1 Impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana. Art. 6 numeral 3. 23 diciembre 2011. Traducción libre.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Artículo 313 numeral 8. Registro Oficial Suplemento 331 de 15 de octubre de 1971.

Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Artículo 4 numeral. Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004.

Ley sobre Impuesto a la Renta. Chile. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.

Ley 206030 que perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional. Chile. Diario Oficial de 27 de septiembre de 2012.

Ley 388. Colombia. Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997.

Modelo de Código Tributario para América Latina OEA-BID. 1967.

Presidencia de la República del Ecuador. “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”. 8 de Junio del 2015.

Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Registro Oficial Suplemento 209 de 8 de junio 2010.

Reforma Tributaria No. 20780 que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Chile. Diario Oficial de 29 de Septiembre del 2014.

Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL). España. Real Decreto Legislativo 2/2004. 5 de Marzo 2004.

US Code, title 26, subtitle A.

## 7. ANEXOS

## ANEXO 1

Quito DM, 29 de octubre de 2015

Ing. Santiago Betancourt  
DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO

Presente.-

De mi consideración:

Yo, Claudia Irene Pontón Caamaño, con CC. No. 1718175910, egresada del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, me encuentro realizando el trabajo de titulación de pregrado cuyo tema es "Propuesta de reforma al impuesto a la plusvalía en el Ecuador, en base a legislación comparada", mismo que está bajo la dirección del Dr. Javier Bustos; para lo cual solicito muy comedidamente se digne disponer a quien corresponda, me proporcione los valores consolidados año por año de recaudación del impuesto a la plusvalía en el Distrito Metropolitano de Quito desde el 2000 al 2015, con el número total de transferencias de dominio de bienes inmuebles que se han realizado en cada uno de dichos años.

Ejemplo:

Año 2000.

Transferencias de dominio: xxx

Valor recaudado USD: xxx.

Año 2001

Transferencias de dominio: xxx

Valor recaudado USD: xxx

Por la atención que de, el señor Director Metropolitano Tributario, a la presente, anticipo mis debidos agradecimientos.

Atentamente,

*Claudia Pontón*  
Claudia I. Pontón C.

Egresada de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.

*Diana Velez*  
29/10/2015



## ANEXO 2

2015-198663

Quito DM, 24 de noviembre de 2015

Lic. Alfredo Buitrón  
DIRECTOR METROPOLITANO FINANCIERO  
Presente.-  
De mi consideración:

 MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
DIRECCIÓN METROPOLITANA DE INFORMÁTICA  
FECHA: 14.12.2015  
HORA: 17:00  
Firma de recepción: *[Handwritten Signature]*

Yo, Claudia Irene Pontón Caamaño, con CC. No. 1718175910, egresada del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, me encuentro realizando el trabajo de titulación de pregrado cuyo tema es "Propuesta de reforma al impuesto a la plusvalía en el Ecuador, en base a legislación comparada", mismo que está bajo la dirección del Dr. Javier Bustos; para lo cual solicito muy comedidamente se digne disponer a quien corresponda, me proporcione los valores consolidados año por año de recaudación del impuesto a la plusvalía en el Distrito Metropolitano de Quito desde el 2000 al 2014, con el número total de transferencias de dominio de bienes inmuebles que se han realizado en cada uno de dichos años.

Ejemplo:

Año 2000.  
Transferencias de dominio: xxx  
Valor recaudado USD: xxx

Año 2001  
Transferencias de dominio: xxx  
Valor recaudado USD: xxx

Por la atención que de, el señor Director Metropolitano Financiero, a la presente, anticipo mis debidos agradecimientos.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en mi domicilio ubicado en la calle Isla Genovesa N4362 y Tomás de Berlianga o en mi dirección electrónica [claudiari2@hotmail.com](mailto:claudiari2@hotmail.com).

Atentamente,  
*Claudia Pontón*  
Claudia I. Pontón C.  
Egresada de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.

## ANEXO 3

195663

Quito DM, 24 de noviembre de 2015

Lic. Alfredo Buitrón  
DIRECTOR METROPOLITANO FINANCIERO  
Presente.-

De mi consideración:

Yo, Claudia Irene Pontón Caamaño, con CC. No. 1718175910, egresada del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, me encuentro realizando el trabajo de titulación de pregrado cuyo tema es "Propuesta de reforma al impuesto a la plusvalía en el Ecuador, en base a legislación comparada", mismo que está bajo la dirección del Dr. Javier Bustos; para lo cual solicito muy comedidamente se digne disponer a quien corresponda, me proporcione los valores consolidados año por año de recaudación del impuesto a la plusvalía en el Distrito Metropolitano de Quito desde el 2000 al 2014, con el número total de transferencias de dominio de bienes inmuebles que se han realizado en cada uno de dichos años.

Ejemplo:

Año 2000.  
Transferencias de dominio: xxx  
Valor recaudado USD: xxx

Año 2001  
Transferencias de dominio: xxx  
Valor recaudado USD: xxx

Por la atención que de, el señor Director Metropolitano Financiero, a la presente, anticipo mis debidos agradecimientos.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en mi domicilio ubicado en la calle Isla Genovesa N4362 y Tomás de Berlanga o en mi dirección electrónica [claudiar12@hotmail.com](mailto:claudiar12@hotmail.com).

Atentamente,  
*Claudia Pontón*  
Claudia I. Pontón C.  
Egresada de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.

EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
METROPOLITANA DE INFORMÁTICA  
FECHA: 14.12.2015  
HORA: 12:01  
Firma de: *Ja. B. A.*

11/58