



**Estimación del Gasto Tributario en Uruguay  
2011 - 2013**

***Asesoría Económica - DGI***  
**Mayo 2015**



## Índice

<b>1 - Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2 - Gasto Tributario y sistema tributario de referencia. ....</b>	<b>7</b>
<b>3 - Metodología y datos empleados .....</b>	<b>8</b>
<b>4 - Impuestos analizados .....</b>	<b>12</b>
4.1 - Impuesto al Valor Agregado.....	12
4.2 - Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas.....	15
4.3 - Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas – IRPF.....	18
4.4 - Impuesto al Patrimonio .....	19
4.5 - Impuesto Específico Interno.....	20
4.7 – Identificación y caracterización de los rubros que componen el Gasto Tributario.....	21
<b>5 - Resultados Obtenidos .....</b>	<b>22</b>
5.1 - Resultados en el Impuesto al Valor Agregado .....	24
5.2 - Resultados en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas.....	29
5.3 - Resultados en el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas .....	34
5.4 - Resultados en el Impuesto al Patrimonio .....	38
5.5 - Resultados en el Impuesto Específico Interno.....	43
<b>6 - Distribución del gasto tributario según deciles de ingresos.....</b>	<b>46</b>
6.1 - Metodología.....	46
6.2 - Resultados .....	47
6.3 - Análisis por partidas.....	49
6.4 - Conclusiones.....	54
<b>7 - Resumen, conclusiones y limitaciones del trabajo.....</b>	<b>56</b>
<b>Fuentes de información .....</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>61</b>
<b>Anexo (listado de las estimaciones).....</b>	<b>62</b>

---

## 1 - Introducción

Dentro de las políticas públicas destinadas a implementar diversos mecanismos para apoyar a distintos sectores sociales o productivos, es común la aplicación de subsidios, transferencias de ingresos o también servicios públicos diferenciales para determinados grupos de población. Hay otro tipo de medidas especiales que reducen o suprimen la carga fiscal según los objetivos de la política de desarrollo económico y/o social.

Para los tres primeros mecanismos mencionados, es posible encontrar en su propio proceso de autorización del gasto (generalmente a través de un proceso legislativo) estimaciones sobre los costos en los que se deberá incurrir para hacer frente a su ejecución y también es posible conocer en cualquier momento cual es el monto de recursos involucrado en su funcionamiento. Por ser gastos que se describen en el presupuesto de funcionamiento, se conocen como gastos presupuestarios.

Los tratamientos fiscales especiales procuran favorecer a un sector o grupo no a través de un aumento del gasto público directo, sino a través de la disminución de los impuestos que cargan esa actividad. El efecto de este proceder podría verse como similar al de otorgar una ayuda por medio de una partida de gasto público. Por esta característica, a ese sacrificio fiscal se lo suele denominar Gasto Tributario (GT).

Para poder cuantificar el GT es necesario definir, en primera instancia, cuál sería la estructura tributaria que determinado sector o grupo enfrentaría en caso de no existir el tratamiento diferencial. A esa estructura, que depende del ámbito de aplicación general de cada impuesto analizado, le llamaremos “estructura normal” y como veremos más adelante, la misma puede ser definida en función de las normas legales que regulan el tributo o de lo que se cree que debería ser una estructura ideal de ese tipo de imposición.

El GT en este marco, *será aquella pérdida de recaudación que se generaría por un tratamiento impositivo desviado de la estructura normal de un impuesto.*

Los mecanismos para materializar el beneficio son múltiples: podemos encontrarnos con exoneraciones, deducciones incrementadas, alícuotas reducidas, entre otros. La inclusión

---

de los distintos tipos de mecanismos en la determinación del sacrificio fiscal dependerá de diversos factores, principalmente de los recursos con que se cuenta para realizar las estimaciones (humanos, informativos, posibilidad de hacer públicos los resultados) y de que tan amplio se es en la definición de estructura normal de un impuesto y en el aspecto temporal del GT.

Diversos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aconsejan a los Estados realizar estimaciones de los GT, tal como lo manifiestan en sus Manuales de Transparencia Fiscal. Alemania y Estados Unidos fueron los primeros países que declararon información sobre el GT, a fines de los años sesenta, y esa práctica se ha extendido a la mayoría de los países de la OCDE, y a muchos países emergentes y en desarrollo. En muchos de esos países la determinación de los gastos tributarios forma parte del proceso presupuestario y existe obligación legal, o aun constitucional, de hacerlo.

En nuestro país, la Ley de reforma del sistema tributario, faculta al Poder Ejecutivo a dar publicidad de los montos de las exoneraciones y demás beneficios tributarios otorgados a las empresas beneficiadas en los regímenes de promoción de inversiones<sup>1</sup>. La Ley prevé incluso que la referida publicidad pueda hacerse individualizando a los beneficiarios<sup>2</sup>.

Si bien aún no existe obligatoriedad en presentar junto con la rendición de cuentas, la estimación del gasto tributario, como ocurre en otros países de la región, se considera que conocer el monto del mismo, así como los beneficiarios, permitiría poder evaluar las políticas implementadas.

Con respecto a la metodología utilizada para la medición, la misma está basada en la experiencia internacional e incluye características especiales que responden a la especificidad del sistema tributario uruguayo.

Debe dejarse claro que la cuantificación del GT, si bien se define como la pérdida de recaudación resultante de un tratamiento impositivo diferencial, no es equivalente al

---

<sup>1</sup> Ley 18.083 diciembre 2006, Artículo 103.

<sup>2</sup> Las normas de promoción de inversiones referidas en el referido artículo son la Ley Nº 16.906, de enero de 1998 y Ley Nº 15.939, diciembre de 1987.

---

ingreso que se obtendría en caso de eliminar la exoneración. El monto de dicho ingreso dependerá del efecto del cambio impositivo en los agentes económicos, efectos que sólo pueden estimarse en forma aproximada a pesar que algunos métodos de estimación de los GT tienen en cuenta cambios en el comportamiento de los agentes afectados.

La identificación y cuantificación del GT que se presenta no implica la realización de juicios de valor acerca de si los mismos cumplen con el objetivo para el que fueron creados, y si son válidos para incentivar una actividad o sector en particular.

El presente trabajo comprende el período 2011 – 2013. En la página web de DGI: [www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy), pueden encontrarse análisis similares para períodos anteriores. En particular, se incluyen series desde el año 2005 por lo que consideran tanto la estructura de impuestos resultante de la reforma tributaria del 2007, como la que estuvo vigente hasta ese momento.

---

## 2 - Gasto Tributario y sistema tributario de referencia.

La medición del GT, implica observar los apartamientos de un régimen considerado como normal. Requiere definir ese sistema tributario de “referencia”, o sistema tributario base, en el cual no existen tratamientos impositivos especiales<sup>3</sup>. No existe concordancia absoluta en los criterios para considerar como normal o de referencia a un sistema tributario o a un impuesto en particular, razón por la cual encontramos diferencias importantes al analizar estudios similares realizados para otros países.

El criterio adoptado en este trabajo es considerar como estructura normal del impuesto la definición general establecida en las normas legales, y no un marco ideal de lo que deberían ser los impuestos.

Igualmente se reconoce que algunas excepciones de tributación establecidas en la propia ley pueden formar parte de una estructura normal del impuesto y por consiguiente no integran el GT. Podemos citar aquí el caso de las exportaciones en el IVA. Si bien la norma establece que no estarán gravadas las exportaciones de bienes y de ciertos servicios, se admite que estas excepciones forman parte de la estructura normal del tributo ya que al aplicar esa excepción se logra que el impuesto no intervenga en los precios relativos de los bienes que se intercambian internacionalmente.

Para los impuestos generales al consumo, como el IVA, la referencia es gravar todos los bienes y servicios con una tasa uniforme. Al analizar los impuestos sobre la renta, determinar el impuesto normal es más complejo ya que se debe acordar sobre lo que se entiende por renta gravada, sobre si la progresividad en las alícuotas pertenece o no a la referencia, si las deducciones forman parte del impuesto normal, etc.

Algunos esquemas de beneficios o de exoneraciones implican un apartamiento del sistema normal o de referencia, y la inclusión en un régimen particular. Para esos casos y cuando se cuenta con la información suficiente, solo se considera GT a la diferencia entre el costo de no aplicar la medida y la recaudación proveniente de la aplicación del régimen

---

<sup>3</sup> El sistema tributario de referencia suele denominarse “Benchmark”

---

particular. El denominado “IVA mínimo” (ex Impuesto a las Pequeñas Empresas) es un ejemplo de ello.

### **3 - Metodología y datos empleados**

En cuanto a la estimación de los gastos tributarios existen tres alternativas para el cálculo.

i) Método de pérdida de ingresos

Es un método ex post, ya que se determina la pérdida de recaudación correspondiente a lo sucedido en un período anterior y en el cual la exoneración estuvo vigente. El beneficio que recibe el contribuyente es equivalente al monto del subsidio que se debería dar al consumidor si el precio del bien fuera con impuestos incluidos de forma de mantener su cantidad de consumo incambiada.

En la aplicación de este método no se tienen en cuenta variaciones en la conducta de los contribuyentes ante los cambios en el tratamiento diferencial sobre los bienes y servicios consumidos, haciendo al método más sencillo en su aplicación.

ii) Método de gasto equivalente

Este método intenta medir el costo de un programa de ayuda directa que obtuviera el mismo resultado que el tratamiento impositivo preferencial.

La magnitud resultante con este método es algo superior a la que surge de aplicar el primer método puesto que incorpora los costos asociados a la administración de la ayuda y a la recaudación de fondos que la hace posible. Ese costo adicional también podría incluir la posibilidad de que la ayuda directa estuviera gravada por el Impuesto a la Renta, lo que haría aún menor la cantidad disponible para el beneficiario.

iii) Método de ganancia de ingresos

La característica de este método es que incorpora los cambios potenciales en la conducta de los consumidores y los demás efectos de la eliminación de la medida que genera el GT. Se estima el aumento esperado en los ingresos públicos, provocado por la eliminación del



---

tratamiento impositivo preferencial. El GT que se estima resulta en una cifra menor a la que surgiría de aplicar los métodos anteriores. De todas formas, dada la dificultad de estimar todos los efectos directos e indirectos de cualquier medida que afecte la imposición sobre cualquier base gravable, es un método de menor aplicación práctica.

Para el caso de la estimación del GT en Uruguay, el método utilizado será el de la pérdida de ingresos para el IRAE, el IRPF, el Impuesto al Patrimonio, el IMESI y para el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales.

En cuanto al GT respecto del IVA, si bien el método base es el mismo, se realizan dos modificaciones. Por un lado se supone una tasa de evasión que es igual para todos los contribuyentes (salvo algunos agentes que por su grado de institucionalidad se supone que no evaden, por ejemplo organismos del Estado) y que es igual a la tasa media de toda la economía<sup>4</sup>. La segunda modificación al método consiste en realizar un supuesto de comportamiento de los consumidores, el de mantenimiento del gasto total constante, analizando cada partida independientemente del resto.

De todas maneras, aun aplicando algún supuesto de comportamiento, el método nos brinda una medición ex post; esto es, que se utilizan los datos observados en períodos ya pasados.

La suma de GT que se pretende estimar será lo que llamamos GT efectivo, este término se asignó por analogía con el de Recaudación efectiva y que es la realmente verificada y que tiene implícito un determinado nivel de evasión. Es decir, que el GT que se determinará ya tendrá en cuenta la existencia de evasión en cada uno de los impuestos.

La figura 1 representa la recaudación potencial, en ella se muestra lo que llamamos GT efectivo como el área punteada<sup>5</sup>.

El área gris en la figura también representa una zona gris en la definición de los dos conceptos que se pueden superponer. Se compone por un lado de la parte de la evasión

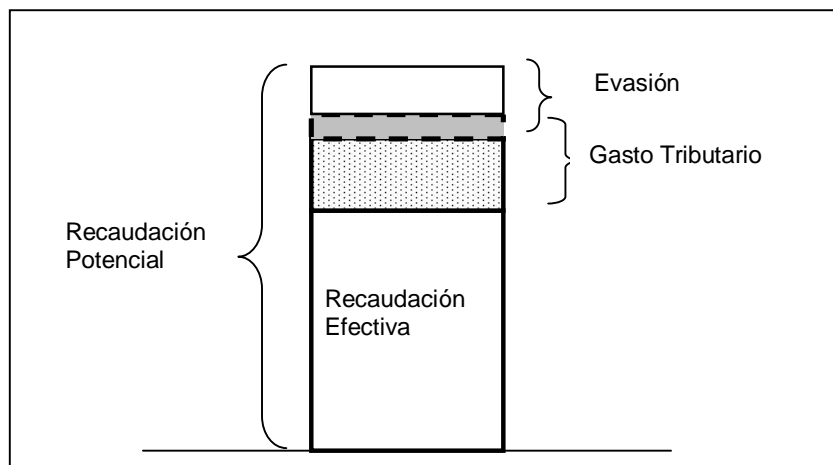
---

<sup>4</sup> “Estimación de la evasión en el IVA mediante el método del consumo 2000-2012”. Asesoría Económica DGI.

<sup>5</sup> Extraído de “La medición y control de la erosión de las bases tributarias: los gastos tributarios y la evasión tributaria” Michael Jorratt de Luis.

que podría ser GT, por ejemplo ventas de bienes exentos que no se declaran; y por otro lado puede incluir casos en los que la normativa no es clara y podría caer en uno u otro lado.

Figura 1 – Componentes de la recaudación potencial



El suponer que el gasto total se mantiene constante implica que al derogar una franquicia se disminuye el ingreso disponible del contribuyente, por lo que disminuye el volumen físico consumido, de forma que el gasto total impuestos incluidos sea el mismo que antes de la eliminación de la exoneración.

La consideración de este supuesto, frente a la alternativa de la aplicación de un método de pérdida de ingresos puro, se debe a que de esta manera se logra una mejor aproximación al GT. Esta mejora se entiende en el sentido que no hay evidencia empírica que un cambio en los precios relativos de los bienes no afecte al consumo, igualmente implícitamente se realiza el supuesto arbitrario que la elasticidad del consumo respecto al precio es igual a 1 (contra un supuesto de cero en la configuración pura del método de pérdida de ingresos).

En general, el criterio de determinación del monto de los impuestos exonerados es el de lo devengado dentro de cada año civil. La justificación de la aplicación del criterio de lo devengado viene dada por la forma y la disponibilidad de las variables utilizadas para realizar las estimaciones. Para el IRAE este criterio se ha modificado al considerar como

---

año del devengamiento de impuestos al comprendido entre dos fechas de cierre de ejercicio económico de la empresa<sup>6</sup>.

Los cálculos de las diferentes exoneraciones se realizan a través de registros administrativos de la DGI o de información recabada de los propios contribuyentes o instituciones que, por su operativa, poseen los datos necesarios sobre las bases imponibles exentas o no gravadas<sup>7</sup>. En virtud de este hecho, podemos suponer que se cuenta con información que, en muchos casos ya comprende los niveles de evasión de cada sector, y por tanto permite afirmar que la utilización de dichos datos nos acerca al GT efectivo.

La definición temporal de GT utiliza un enfoque de largo plazo para los mismos. Esto implica que se considera únicamente como GT al que produce una pérdida definitiva en la recaudación, y por tanto no son considerados los regímenes que, aún apartándose de la norma general del impuesto, determinan un costo financiero para el Estado pero donde el impuesto se percibe en años posteriores. En nuestro país, esta elección afecta únicamente al costo financiero que surge bajo el régimen conocido como Canalización del Ahorro, único mecanismo vigente de diferimiento de rentas.

---

<sup>6</sup> Esto lo motiva la existencia de diferentes fechas de cierre dentro del año civil lo cual obligaría a utilizar algún criterio forzado de devengamiento de la renta por el período correspondiente al año que se está considerando para calcular el GT, y no más ajustado a la realidad que la opción aplicada. También se tuvo en cuenta que la mayor parte de las empresas cierran su ejercicio contable en diciembre de cada año por lo que el supuesto utilizado representa la realidad de una gran proporción de contribuyentes.

<sup>7</sup> Ver Anexo Fuentes de información.

---

## 4 - Impuestos analizados

El estudio abarca al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (Categorías I y II), el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto Específico Interno. El trabajo alcanzaría su máxima completitud en la medida que fuesen identificadas todas las excepciones del sistema tributario y las mismas fuesen pasibles de valorar, ya que los impuestos que no fueron incluidos también tienen excepciones identificables como gasto tributario. El alto grado de concentración de la recaudación implica que el estudio comprende a impuestos que acumulan el 94% de la recaudación<sup>8</sup>.

No se consideraron algunos beneficios otorgados a sectores específicos que si bien no implican una menor liquidación de los tributos, sí implican una menor recaudación neta. Es el caso por ejemplo de las devoluciones a exportadores a través del régimen de “devolución de tributos” o de “devolución de impuestos indirectos”, por ejemplo. Mediante este mecanismo el exportador recibe certificados de crédito que surgen de la aplicación de una alícuota de beneficio sobre el valor de los bienes exportados. Estos certificados pueden ser utilizados para el pago de tributos.

Como se señaló anteriormente las discrepancias existentes entre lo que se define como normal en un sistema tributario, o en un impuesto, determinan que los resultados obtenidos muchas veces puedan no ser comparables directamente, con los que surgen en otros estudios. El marco de referencia para este trabajo, como ya se dijo en el punto anterior, es el legal.

### 4.1 - Impuesto al Valor Agregado.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), al igual que en la mayoría de los países en que este tipo de imposición es utilizada, es un impuesto de carácter general, plurifásico, calculado sobre base financiera en la modalidad débito – crédito. Recae sobre todas las operaciones

---

<sup>8</sup> Según la recaudación observada en el año 2013.

---

que supongan una prestación/contraprestación e impacta en el consumo final dada su fácil traslación.

El IVA recae sobre la circulación interna de bienes, la prestación de servicios dentro del territorio nacional y la introducción de bienes al país. A partir del 1º de julio de 2007 y a través de la Ley 18.083 se incluyó dentro del aspecto objetivo del hecho generador del tributo, a la agregación de valor originada en la construcción realizada sobre inmuebles. Por ser un impuesto de carácter general estarán gravadas, en principio, todas las circulaciones de bienes y las prestaciones de servicios, por ejemplo.

Con respecto al aspecto subjetivo, la Ley establece cuales personas serán sujetos pasivos o contribuyentes del impuesto. En el caso del aspecto subjetivo del IVA no se trata de una generalidad de contribuyentes sino de una lista taxativa, si no se pertenece a ningún grupo de sujetos allí incluidos, no se está comprendido en el ámbito del impuesto.

Respecto al aspecto espacial del impuesto, la Ley establece que estarán gravadas las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizadas dentro del territorio nacional y la introducción efectiva de bienes, con independencia de donde se haya celebrado el contrato y del domicilio o nacionalidad de quienes intervengan en tales operaciones. Si bien el territorio nacional refiere a la jurisdicción terrestre, el espacio aéreo y las aguas territoriales, se establecieron algunas excepciones al régimen general de territorialidad. Aquí encontramos a los exclaves aduaneros y las Zonas Francas. De acuerdo a lo que establece el decreto reglamentario del impuesto, queda excluida de la aplicación del IVA la circulación de bienes en recintos aduaneros, recintos aduaneros portuarios y depósitos aduaneros. Tampoco estará gravada la introducción de bienes desde el territorio aduanero nacional a dichas áreas. Dicha exoneración se materializa otorgando un crédito fiscal al adquiriente por el IVA incluido en sus compras. Esta exclusión de la aplicación del impuesto es solamente para la circulación de bienes. La prestación de servicios realizada en cualquiera de estos espacios podrá ser considerada exportación siempre y cuando los mismos sean prestados necesaria y exclusivamente en estos recintos, o sea que si bien puede operar la no gravabilidad, la misma está sujeta a ciertas condiciones.

---

El aspecto temporal delimita en el tiempo el acaecimiento del hecho generador y no introduce dudas respecto a la inclusión o no de un hecho como no comprendido, por lo menos en el período de análisis. En el caso del IVA, la Ley establece que el hecho gravado se considerará configurado con la entrega o la introducción de los bienes o la prestación de servicios. En las situaciones normales de negocio se presumirá que las entregas de bienes o las prestaciones de servicios se realizaron en la fecha de la factura respectiva.

**Las exoneraciones** son excepciones establecidas en la propia ley y pueden tener carácter objetivo, subjetivo o espacial. Para delimitar el alcance de las exoneraciones, en primer lugar se deberá determinar si la operación en cuestión está o no alcanzada por el impuesto. Aquellas operaciones que no están gravadas por el impuesto por no verificar el hecho generador del tributo no se consideran exoneradas sino no comprendidas en el ámbito de aplicación del mismo y por consiguiente no integrarán el cálculo del GT.

La Ley 18.083 (con vigencia de 1º de julio de 2007) modificó las alícuotas del impuesto. La tasa básica se redujo de 23 a 22% mientras que la tasa mínima del impuesto pasó de 14 a 10%<sup>9</sup>.

Los productos exentos presentan una peculiar complejidad. En la medida que se destinan al consumo final, el beneficio surge de la diferencia entre el impuesto no determinado por aplicación de la exoneración y el crédito que podrían abatir y que en la actualidad integra el costo de las empresas exoneradas. Para estimar el GT en estos bienes se estimó el IVA Compras teniendo en cuenta la participación de los bienes y servicios gravados utilizados como insumos del bien exento, o a través de la relación entre IVA compras asociado a ventas exentas y las ventas exentas. La utilización de uno u otro criterio dependió de la existencia de información en DGI que permitiera calcular el segundo (el primer criterio utiliza datos de la Encuesta de Actividad Económica relevada por el INE respecto a la composición de los insumos y el IVA incluido en los mismos respecto al Valor Bruto de Producción de cada sector).

---

<sup>9</sup> Estas modificaciones no implican cambios dentro del período de análisis (2011-2013), pero son tenidas en cuenta en los estudios de gastos tributarios realizados con anterioridad. Ver “Estimación del gasto tributario en Uruguay. 2005 – 2009” y “Estimación del gasto tributario en Uruguay. 2008 – 2011” en Estudios económicos – Documentos de trabajo ([www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy))

---

Como se verá, el principal factor de GT en el IVA es el resultado de gravar a la tasa mínima a ciertos bienes y servicios. El criterio adoptado es el de aceptar como tasa general a la tasa básica del impuesto y considerar como una excepción al régimen general la aplicación de una alícuota reducida, esto es, considerar a la diferencia de tasas como una excepción al régimen general, por lo que estamos frente a un GT.

Igualmente se reconoce que algunas excepciones de tributación establecidas en la propia ley pueden formar parte de una estructura normal del impuesto y por consiguiente no integran el GT. Podemos citar aquí el caso de las exportaciones en el IVA, donde la norma establece que no están gravadas las exportaciones de bienes y de ciertos servicios. Este es el mecanismo habitualmente usado en este impuesto para evitar la incidencia del mismo en las relaciones de precios, no afectando la neutralidad en el comercio internacional.

## **4.2 - Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas**

Este estudio abarca el período 2011-2013. Para los ejercicios iniciados hasta el primero de junio de 2007 estuvo vigente el IRIC, mientras que las rentas de los ejercicios iniciados con posterioridad a esa fecha están incluidas en el ámbito del IRAE<sup>10</sup>.

El Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC), estuvo vigente en nuestro país para los ejercicios iniciados desde el 01 de enero de 1974 hasta la entrada en vigencia de la Ley 18.083 de 27 de diciembre de 2006. Ese impuesto gravaba las rentas de fuente uruguaya derivadas de actividades industriales, comerciales y similares de cualquier naturaleza. Constituían rentas comprendidas en el impuesto las derivadas de actividades lucrativas realizadas por empresas. De acuerdo a la definición legal, empresa es una unidad productiva que combina capital y trabajo para producir un resultado económico, intermediando para ello en la circulación de bienes o en el trabajo ajeno.

---

<sup>10</sup> Las estimaciones realizadas sobre el período de vigencia del IRIC se encuentran en “Estimación del gasto tributario en Uruguay, 2005 – 2009”. Asesoría económica – DGI (en [www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy))

---

Si bien el aspecto objetivo del hecho generador del impuesto exige la combinación de los factores capital y trabajo para que la renta esté comprendida, la Ley establece que algunos sujetos por su naturaleza jurídica tienen todas sus rentas comprendidas en el ámbito del impuesto. Con la entrada en vigencia del IRAE se amplió considerablemente la nómina de sujetos que por su sola naturaleza quedan comprendidos en el mismo, por lo que quedó comprendida una mayor cantidad de renta generada, independientemente la participación de los factores de producción.

Con respecto al aspecto subjetivo del hecho generador del IRAE, los sujetos pasivos del impuesto están mencionados en la ley y son las sociedades con o sin personería jurídica, los establecimientos permanentes de entidades no residentes, entes autónomos y servicios descentralizados que integren el dominio industrial y comercial del Estado; fondos de inversión cerrados de créditos, entre otros. Ciertos sujetos no estuvieron gravados por el IRIC por estar incluidos en otros impuestos. Es el caso de los contribuyentes de IRA/IMEBA<sup>11</sup> o los contribuyentes del Impuesto a las Comisiones ICOM<sup>12</sup>, los que estaban expresamente exonerados<sup>13</sup>.

Sobre el aspecto temporal podemos decir que el IRAE es un impuesto de determinación anual. Por esta razón la información disponible de los contribuyentes, refiere al período anual de devengamiento de la renta, el que no necesariamente coincide con el período de recaudación del impuesto asociado al ejercicio. Está circunstancia ya fue expuesta cuando se justificó la elección de este criterio en la determinación del GT.

Con relación a la territorialidad del impuesto y tal como lo establece la Ley, el IRAE grava a las rentas de fuente uruguaya. Se considerarán de fuente uruguaya las rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en la República, con independencia de la nacionalidad, domicilio o residencia de quienes intervengan en las operaciones y del lugar de celebración de los negocios jurídicos. Tomando como estructura normal del impuesto la que impone la norma y respecto a este aspecto, no se determina GT por la no aplicación del criterio de renta mundial en lugar del criterio de la fuente.

---

<sup>11</sup> En el período de vigencia de este impuesto.

<sup>12</sup> Ídem nota 1.

<sup>13</sup> Título 4 T.O. 1996, artículo 31 literal b y literal d.



---

Para delimitar el alcance de las exoneraciones, en primer lugar se deberá determinar si la renta de que se trata está o no alcanzada por el impuesto. Aquellas operaciones que no están gravadas por no verificar alguna de las hipótesis mencionadas anteriormente, no se consideran exoneradas sino no comprendidas en el ámbito de aplicación del mismo y por consiguiente no integrarán el cálculo del GT.

Desde otra perspectiva, debemos distinguir aquellas exoneraciones que están contenidas en el propio cuerpo normativo del tributo, de aquellas que tienen un origen en otra norma legal o constitucional. Fuera del ámbito del IRAE encontramos por ejemplo a la inmunidad tributaria del Estado por la que se declara que este goza de inmunidad impositiva, tanto nacional como departamental por sus bienes y actividades no comerciales ni industriales<sup>14</sup>.

También por fuera del ámbito del IRAE encontramos una serie de exoneraciones legales a favor de determinadas personas de derecho privado<sup>15</sup>. Existen también exoneraciones de impuesto contenidas en la Constitución de la República. Es el caso de las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza, las que están exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios<sup>16</sup>. Las instituciones religiosas también gozan de exoneraciones genéricas de impuestos<sup>17</sup>.

El impuesto se determina como la aplicación de una alícuota proporcional al monto de la renta determinada de acuerdo a normas fiscales. Para el caso del IRAE la tasa vigente para los ejercicios iniciados a partir del 1º de julio de 2007 es de 25%.

---

<sup>14</sup> Capítulo 2, Título 3 T.O. 1996, artículos 28 y siguientes.

<sup>15</sup> Capítulo 1, Título 3 T.O. 1996, artículos 1 y siguientes.

<sup>16</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 69.

<sup>17</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 5.

---

### 4.3 - Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas – IRPF

El IRPF, creado por la Ley 18.083<sup>18</sup>, está vigente en nuestro país desde julio de 2007. El impuesto grava a las rentas de fuente uruguaya obtenidas por las personas físicas. El mismo comprende a las rentas del capital, los incrementos patrimoniales, las rentas del trabajo y determinadas rentas imputadas a los sujetos pasivos.

Los sujetos pasivos son las personas físicas residentes en el territorio nacional. A partir del ejercicio 2009 se incorporaron como sujetos pasivos a los núcleos familiares integrados por personas físicas residentes, cuando ejerzan la opción de tributar conjuntamente<sup>19</sup>.

El IRPF es un impuesto de determinación anual, con algunas excepciones. Por esa razón, la información disponible de los contribuyentes, sobre la que se realizaron las estimaciones refiere al período anual de devengamiento del impuesto, el que no necesariamente coincide con el período de recaudación asociado al ejercicio.

Respecto a la territorialidad, tal como lo establece la Ley, el impuesto grava a las rentas de fuente uruguaya. Se consideran de fuente uruguaya a las rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en la República. En el caso de este impuesto se establecieron algunas circunstancias que implican la ampliación de la fuente, tal como la conocíamos a efectos de los demás impuestos a las rentas (en particular el IRAE).

La normativa del IRPF establece que las rentas se separan en dos categorías<sup>20</sup>, previéndose una forma distinta de liquidación para las rentas de la Categoría I (rentas de capital e incrementos patrimoniales) y la Categoría II (rentas del trabajo).

Para delimitar el alcance de las exoneraciones, en primer lugar debe determinarse si la renta en cuestión está o no alcanzada por el impuesto. Aquellas operaciones que no verifican el hecho generador previsto en la Ley y por lo tanto no están comprendidas en el impuesto, no integrarán el cálculo del gasto tributario.

---

<sup>18</sup> Insertado como Título 7 del Texto Ordenado 1996.

<sup>19</sup> Ley 18.341 de 30 de agosto de 2008.

<sup>20</sup> Este sistema se denomina dual y está establecido en el Artículo 9 del Título 7 del Texto Ordenado 1996.

---

No se considera como exoneración la existencia de un monto mínimo no imponible correspondiente a las rentas de la denominada Categoría II, sino que se acepta que ese monto mínimo exento forma parte del marco normal del impuesto. Algo similar puede decirse de las siguientes franjas y tasas a las que tributan estas rentas. En cambio sí se considerará como Gasto Tributario, aquellas deducciones o reducciones de base imponible que inciden en algunos grupos de contribuyentes, como el caso de la deducción del 30% de los ingresos computables para quienes perciben rentas del trabajo fuera de la relación de dependencia.

Respecto al ejercicio de la opción por núcleo familiar, se consideró que dado el carácter opcional y libre de la misma, la diferencia entre el impuesto determinado de esa forma y la suma de los impuestos individuales de cada integrante del núcleo da lugar a un gasto tributario. Los resultados de la valuación del mismo, se incluyen en este informe.

En el caso de las rentas incluidas en la Categoría I, el método de determinación del impuesto consiste, en líneas generales, en la aplicación de una alícuota proporcional del 12% al total de las rentas computables. Se incluye en la valuación del gasto tributario, la pérdida de recaudación generada por la tributación a tasas reducidas, que gozan ciertas rentas y que establece la propia normativa del impuesto.

#### **4.4 - Impuesto al Patrimonio**

El Impuesto al Patrimonio (IP), es un impuesto anual que recae sobre el patrimonio de las personas físicas, los núcleos familiares, las sucesiones indivisas, así como de aquellas empresas que obtienen rentas empresariales comprendidas en el IRAE. También está incluido en el ámbito del impuesto, el patrimonio propiedad de no residentes, tanto sean personas físicas como cualquier otro tipo de entidad (sujetos pasivos – aspecto subjetivo).

El patrimonio se determina anualmente (aspecto temporal), como la diferencia entre los activos y los pasivos ajustados fiscalmente de acuerdo a las normas del impuesto (aspecto objetivo). El Uruguay aplica el principio de territorialidad o de la fuente, que en el caso del Impuesto al Patrimonio se traduce en que el patrimonio comprendido en el impuesto serán

---

los bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la República (aspecto espacial).

Para la configuración del hecho generador del impuesto se requiere entonces la verificación de los aspectos objetivo, subjetivo, espacial y temporal. Por lo tanto, para delimitar el alcance de las exoneraciones, en primer lugar se deberá determinar si el patrimonio está o no alcanzado por el impuesto. Aquellos bienes que no estén comprendidos por no verificar el hecho generador del tributo no se consideran exonerados, sino no comprendidos en el ámbito de aplicación del mismo y por consiguiente no integrarán el cálculo del GT.

En este trabajo se consideran únicamente exoneraciones que afectan al Impuesto al Patrimonio de las personas jurídicas.

#### **4.5 - Impuesto Específico Interno**

El Impuesto Específico Interno – IMESI<sup>21</sup>, es el impuesto selectivo al consumo que utiliza el sistema tributario uruguayo. El mismo aplica en la primera enajenación de ciertos bienes realizados por quienes los producen o importan.

La ley establece una lista concreta de bienes y las tasas máximas del tributo, delegando en el Poder Ejecutivo la facultad de determinar las alícuotas correspondientes, hasta los máximos legales. Los bienes gravados por el impuesto son: combustibles, grasas y lubricantes, alcoholes, productos del tabaco, automóviles, algunas bebidas alcohólicas y sin alcohol y cosméticos.

Al tener una definición del aspecto objetivo delimitada a esos bienes, no se considera exoneración la no aplicabilidad del impuesto en todos los bienes que no están enumerados en la Ley. Tampoco se considera exoneración la no aplicación del impuesto en las etapas siguientes de comercialización de los bienes ya que la norma establece que este impuesto grava solamente la primera enajenación realizada por fabricantes o importadores de los bienes gravados.

---

<sup>21</sup> Título 11 T.O. 1996 con las modificaciones de la Ley 18.083 y anteriores. Decreto 96/1990 y siguientes.

---

Básicamente las exoneraciones determinadas refieren a operaciones sobre bienes que en principio estarían alcanzadas por el tributo a la tasa general de esos bienes y, o bien se hallan exentas o gozan de un sistema de alícuotas preferencial.

#### **4.7 – Identificación y caracterización de los rubros que componen el Gasto Tributario**

En el Anexo 1 se presenta un cuadro en el cual se exponen los rubros que fueron identificados como gasto tributario en cada uno de los impuestos incluidos en el análisis. Se presenta su caracterización, la fuente normativa legal y reglamentaria, así como una clasificación de acuerdo a los rubros presupuestarios que integrarían en caso de haberse optado por otorgar el beneficio vía gasto.

## 5 - Resultados Obtenidos

Los resultados se presentan agrupados según los impuestos analizados, los mismos también se muestran como porcentaje de la recaudación efectiva de cada impuesto (en este caso la fila de "Total" se refiere al total del gasto respecto a la suma de la recaudación de los cinco impuestos), así como en porcentaje del Producto Interno Bruto. En el Cuadro 1 se observa que, para el año 2013, las exoneraciones en el Impuesto al Valor Agregado son las de mayor magnitud, seguido del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y, por último, el Impuesto Específico.

**Cuadro 1: Gasto Tributario en el 2011-2013**

	<b>Impuestos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Gasto Tributario Principales Impuestos (cifras en millones de pesos corrientes)	I.V.A.	26.746,3	29.881,4	34.824,7
	IRAE	14.243,0	17.273,2	16.647,3
	IRPF	5.400,9	6.626,0	6.015,1
	PAT	9.821,8	11.566,4	13.309,6
	IMESI	636,3	845,1	862,7
	<b>Total</b>	<b>56.848,3</b>	<b>66.192,1</b>	<b>71.659,4</b>
Gasto Tributario como porcentaje de la Recaudación de cada Impuesto	I.V.A.	29,0%	28,9%	30,6%
	IRAE	64,2%	70,9%	51,7%
	IRPF	25,3%	25,2%	19,8%
	PAT	104,3%	109,0%	110,6%
	IMESI	3,4%	4,1%	3,8%
	<b>Total</b>	<b>34,7%</b>	<b>35,7%</b>	<b>33,9%</b>
Gasto Tributario como porcentaje del PIB	I.V.A.	2,89%	2,86%	2,96%
	IRAE	1,54%	1,66%	1,41%
	IRPF	0,58%	0,63%	0,51%
	PAT	1,06%	1,11%	1,13%
	IMESI	0,07%	0,08%	0,07%
	<b>Total</b>	<b>6,14%</b>	<b>6,34%</b>	<b>6,08%</b>

El sacrificio fiscal procedente de los beneficios analizados para los impuestos estudiados alcanzó los 71.659,4 millones de pesos en el año 2013. De ese total 34.824,7 millones corresponden a las exoneraciones analizadas en el Impuesto al Valor Agregado.

---

En el año 2013 el GT es equivalente al 33,9% de la suma de la recaudación efectiva de los 5 impuestos analizados, nivel inferior al alcanzado en el año anterior. A la interna de cada impuesto analizado se observan situaciones disímiles; el gasto tributario en IVA que apenas había caído en 2012, crece en 2013 respecto a la recaudación del impuesto. En el caso del impuesto al Patrimonio aumenta en los años analizados. En el caso del IRAE se observa una caída en 2013 respecto al año anterior. Para el GT en el IRPF se observa una caída en los tres años<sup>22</sup>. En el caso del IMESI el año 2013 muestra una pequeña caída en 2013.

El costo total de las medidas analizadas alcanzó al 6,08% del Producto en el año 2013, valor inferior al observado en 2012.

A continuación se presentarán los resultados al interior de cada uno de los impuestos analizados.

---

<sup>22</sup> Debe comentarse que recién a partir de la estimación realizada para el informe 2010-2012, se incluyeron dentro del IRPF a los resultados del gasto tributario por los rendimientos de los fondos de ahorro previsional. La inclusión de este rubro se realiza para toda la serie temporal bajo análisis y, dada su importancia material, generó un salto de nivel de 0.37 en la relación del GT respecto al PIB en 2012, en relación a los resultados expuestos en las estimaciones anteriores.

## 5.1 - Resultados en el Impuesto al Valor Agregado

En esta sección se analizarán los resultados obtenidos para el principal impuesto en términos de recaudación: el IVA. Se mostrarán los resultados de las diferentes medidas que afectan a la definición del impuesto y que implican una menor recaudación del mismo en relación al sistema tributario de referencia; en una sección posterior analizaremos su impacto en la distribución del ingreso (ver sección 6).

Las pérdidas de recaudación más relevantes encontradas en el Impuesto al Valor Agregado, corresponden al costo de gravar determinados bienes y servicios a la tasa mínima, las ventas de ciertos combustibles derivados del petróleo, los arrendamientos de inmuebles, la enseñanza, las ventas en free shop y tiendas de frontera, las importaciones de maquinaria y equipos y los servicios de salud, entre otros. En el siguiente cuadro se presenta la apertura del GT en el IVA desagregado en las principales líneas que lo componen.

**Cuadro 2: Principales exoneraciones en el IVA\* (cifras en millones de pesos, %)**

Gasto Tributario en el IVA	2011	2012	2013	2013 S/Rec. IVA	2013 S/PIB
Bienes a la tasa mínima	5.411,2	5.878,2	6.693,4	5,87%	0,57%
Combustibles derivados del petróleo	3.073,1	3.823,1	4.654,6	4,08%	0,40%
Arrendamiento de inmuebles	2.530,3	2.759,2	3.131,6	2,75%	0,27%
Servicios de enseñanza	2.263,4	2.465,8	2.796,5	2,45%	0,24%
Ventas en free shop y tiendas de frontera	2.171,3	2.121,5	2.152,6	1,89%	0,18%
Importación maquinarias y equipos	1.198,1	1.069,0	2.047,3	1,80%	0,17%
Servicios de salud	1.173,0	1.336,5	1.510,0	1,33%	0,13%
Iva Compras Sector Agropecuario	842,7	1.280,3	1.499,1	1,32%	0,13%
Juegos de azar	1.059,1	1.114,6	1.195,4	1,05%	0,10%
Leche pasteurizada	946,4	1.032,8	1.168,7	1,03%	0,10%
Bienes a emplearse en la producción agropecuaria	805,9	928,5	1.008,1	0,88%	0,09%
Transporte de pasajeros	547,8	621,4	698,4	0,61%	0,06%
Enajenaciones de leña	422,1	503,9	567,2	0,50%	0,05%
<b>Subtotal Principales</b>	<b>22.444,4</b>	<b>24.934,5</b>	<b>29.122,9</b>	<b>25,56%</b>	<b>2,47%</b>
Otros	4.301,8	4.946,9	5.701,7	5,00%	0,48%
<b>Total</b>	<b>26.746,3</b>	<b>29.881,4</b>	<b>34.824,7</b>	<b>30,56%</b>	<b>2,96%</b>

(\*) Datos ordenados según el valor de 2013.

Se había mencionado que se consideraría como GT al costo de gravar bienes y servicios a la tasa mínima en lugar de a la básica. En el Uruguay, se aplica esta tasa diferencial en el IVA con distintos fines. Por un lado como una forma de reducir el efecto regresivo del impuesto (alimentos, medicamentos, servicios de salud, entre



---

otros) y por otro como una forma de impulsar el desarrollo de determinadas actividades o servicios (hospedaje a residentes, por ejemplo).

El sacrificio fiscal originado en la existencia de la tasa reducida de IVA se refleja en la línea Bienes a la tasa mínima. Están sujetos a esta tasa: el pan, pescado, carne y menudencias, aceites comestibles, arroz, harina de cereales y subproductos de su molienda, pastas y fideos, sal para uso doméstico, azúcar, yerba, café, té, jabón común, grasas comestibles, medicamentos, ciertas especialidades médicas, entre otros bienes y servicios.

Para el año 2013, estas excepciones al régimen general del IVA fueron estimadas en 6.693,4 millones de pesos, alcanzando el 0,57% del Producto y equivaliendo al 5,87% de la recaudación del IVA en ese año. Más adelante se analizará al conjunto de bienes y servicios gravados a la tasa mínima.

La pérdida de recaudación de IVA por las enajenaciones de combustibles derivados del petróleo alcanzó los 4.654,6 millones de pesos en el año 2013. Esta estimación comprende a las ventas de naftas exclusivamente.

La exoneración del IVA a los arrendamientos de inmuebles, cuya importancia en el GT se mantiene por la relevancia de este servicio en el gasto de los hogares, generó un gasto tributario estimado en 3.131,6 millones de pesos, lo que implica un 2,75% de la recaudación del impuesto de ese año. Aquí se incluyen a los arrendamientos pagados por los organismos públicos no contribuyentes más los alquileres pagados por los particulares. Los alquileres pagados por las empresas contribuyentes del impuesto no integran la estimación del gasto ya que el IVA, de estar gravados, podría ser deducido en la liquidación de las empresas por lo que, en ese caso, no habría una mayor recaudación.

El costo de la exoneración en el IVA de los servicios de enseñanza ascendió, en el 2013, a los 2.796,5 millones de pesos. El mismo refiere al pago de matrículas, cuotas y demás gastos en instituciones de enseñanza. Estas instituciones gozan de exoneraciones generales de impuestos por su actividad, lo que implica que también generan GT en el IRAE como se verá más adelante.

---

Las exoneraciones por ventas en free shops y tiendas de frontera implicaron un sacrificio fiscal de 2.152,6 millones de pesos.

Las importaciones de maquinarias y equipos ingresadas por los diferentes regímenes vigentes que establecen exoneraciones a las mismas implicaron para 2013 un gasto tributario de 2.047,3 millones de pesos. Se destaca dentro de este concepto la importación de maquinarias y equipos realizada por contribuyentes amparados en el régimen de promoción de inversiones según los Decretos 455/2007 y 02/2012, el monto de IVA exonerado bajo este régimen ascendió en 2013 a 1.421 millones de pesos.

En el caso de los servicios de salud, gravados a la tasa mínima, el gasto tributario (diferencial de tasas) para el 2013 representa un 1,33 % de la recaudación del impuesto.

La devolución del IVA compras del sector agropecuario implicó una renuncia fiscal de 1.499,1 millones de pesos en 2013, o, en otros términos, 1,32% de la recaudación del IVA del mismo año.

Los juegos de azar no gravados que se analizaron son las apuestas de Lotería y las realizadas en casinos. Por estos conceptos se estimó un GT de 1.195,4 millones de pesos en 2013.

La exoneración a los productos lácteos (leche pasteurizada y ultra pasteurizada, vitaminizada, descremada y en polvo, excepto la saborizada y la larga vida) implicó un gasto total de 1.168,7 millones de pesos en el 2013.

Se establece en la normativa vigente la exoneración de los bienes a emplearse en la producción agropecuaria así como de los insumos para su fabricación. Esta exoneración alcanzó un monto de 1008,1 millones en 2013, representando el 0,88% de la recaudación del IVA.

---

El transporte terrestre de pasajeros tiene un sistema de determinación del impuesto a pagar que escapa a la regla general de liquidación. Mientras que el precio del boleto incluye el IVA a la tasa mínima, las empresas pueden abatir del IVA ventas un porcentaje del mismo. A partir de 2010 este abatimiento se estableció en 2 puntos del IVA, este último porcentaje se encuentra vigente en la actualidad. Además, el importe a abatir no puede ser mayor que el 10% de las ventas o el 200% de la suma de las contribuciones especiales a la seguridad social, devengados en el periodo de liquidación. Este doble GT (diferencia de tasas y el crédito) fue estimado en el 2013 en 698,4 millones de pesos.

El rubro Otros incluye una serie de estimaciones de costo de excepciones a la regla general del IVA. Allí se incluyen el IVA no recaudado por las exoneraciones a los sujetos comprendidos en la exoneración del literal E del artículo 33 (art. 52 actual) del Título 4 (reducida dimensión económica), la exoneración de IVA a las empresas comprendidas en el régimen del Monotributo, la carne de ave y ovina, ciertos niveles de suministro de agua potable, las maquinarias agrícolas, los servicios de hospedaje tanto exentos como tasa mínima, las enajenaciones de diarios, revistas y material educativo, las ventas de energía eléctrica a las Intendencias con destino al alumbrado público, el beneficio de reducción de la alícuota del IVA en las compras con tarjetas de crédito en determinados rubros, entre otros.

Dentro de los bienes y servicios gravados a la tasa mínima encontramos a los servicios vinculados a la salud de los seres humanos, el transporte terrestre de pasajeros, la primera enajenación de bienes inmuebles y los servicios de hotelería en baja temporada, cuando el huésped es de nacionalidad uruguaya (de lo contrario se asimilan a exportación). Estas líneas, y una apertura de los bienes incluidos dentro de Bienes a la tasa mínima, se exponen en el siguiente cuadro que muestra la distribución del costo fiscal asociado, agrupando por tipo de bienes. El valor que se estima es el que resulta para el período en el que esa fue la tasa que recaía sobre ellos.

**Cuadro 3: Gasto Tributario correspondiente a los bienes y los servicios gravados a la tasa mínima del IVA (cifras en millones de pesos, %)**

Bienes y servicios a la tasa mínima	2011	2012	2013	2013 S/Rec. IVA	2013 S/PIB
Bienes a la tasa mínima	5.411,2	5.878,2	6.693,4	5,87%	0,57%
Carnes y derivados	1.401,5	1.526,8	1.731,6	1,52%	0,15%
Frutas, verduras y conservas	1.164,6	1.336,5	1.510,0	1,33%	0,13%
Productos de panadería y confitería	586,8	639,3	725,0	0,64%	0,06%
Harina, arroz, cereales y pastas	535,2	583,0	661,2	0,58%	0,06%
Azúcar, café, yerba y cacao	507,7	553,1	627,2	0,55%	0,05%
Productos y equipos médicos	455,8	496,6	563,2	0,49%	0,05%
Resto	759,7	743,0	875,3	0,77%	0,07%
Servicios de salud	1.173,0	1.336,5	1.510,0	1,33%	0,13%
Transporte de pasajeros	547,8	621,4	698,4	0,61%	0,06%
Enajenaciones de bienes inmuebles	239,6	301,8	309,7	0,27%	0,03%
Servicios de hotelería	84,8	93,0	94,5	0,08%	0,01%
<b>GT asociado a la diferencia de tasas</b>	<b>7.456,4</b>	<b>8.230,8</b>	<b>9.305,9</b>	<b>8,17%</b>	<b>0,79%</b>

Vemos que Carnes y derivados y frutas, verduras y conservas acumulan cerca del 48% del total del GT asociado a los bienes gravados a tasa mínima, lo que es acorde a la alta participación de dichos bienes en la canasta de consumo.

De las partidas que aparecen en el cuadro 3, que no fueron comentadas anteriormente, destacamos las enajenaciones realizadas sobre inmuebles nuevos (primera enajenación). A partir de julio de 2007 estas ventas están gravadas a la tasa mínima por lo que corresponde estimar el GT asociado a la diferencia de tasas, y que para el 2013 ascendió a 309,7 millones de pesos, equivalentes a 0,27% de la recaudación del IVA.

Otro de los servicios gravados a tasa mínima y que por tanto genera un GT por la diferencia con la tasa básica son los servicios de hotelería prestados a uruguayos en alta temporada (el resto del año están exonerados). Por este concepto se estimó una pérdida de recaudación de 94,5 millones para el 2013.

## 5.2 - Resultados en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas

El sacrificio fiscal en el IRAE en 2013 alcanzó los 16.647 millones de pesos, lo que representa un 51,7% de la recaudación efectiva del impuesto observada ese año. Los resultados más importantes corresponden a las Zonas Francas, Promoción de Inversiones, la exoneración establecida en el Literal E del Artículo 52 del Título 4, los sueldos fictos patronales entre otros. En el siguiente cuadro se presentan los resultados globales para los tres años considerados en el análisis.

**Cuadro 4: Principales exoneraciones en el IRAE (cifras en millones de pesos, %)**

Gasto Tributario en el IRAE	2011	2012	2013	2013 S/Rec. IRAE	2013 S/PIB
Zonas Francas	4.595	6.521	5.440	16,9%	0,5%
Promoción de Inversiones	4.288	4.970	4.413	13,7%	0,4%
Empresas comprendidas en el Literal E	841	968	1.019	3,2%	0,1%
Sueldos fictos patronales	678	801	879	2,7%	0,1%
Compañías de navegación marítima y aérea	665	605	850	2,6%	0,1%
Exoneración por inversiones	1.105	820	832	2,6%	0,1%
Empresas comprendidas en el Monotributo	417	585	812	2,5%	0,1%
Instituciones de enseñanza	547	631	712	2,2%	0,1%
Promocion del Empleo	495	529	621	1,9%	0,1%
Software p/ el Exterior	148	189	308	1,0%	0,03%
Cooperativas de Producción y Consumo	168	171	191	0,6%	0,02%
Exoneración I.A.M.C.	58	108	177	0,6%	0,02%
Forestación	132	159	164	0,5%	0,01%
Benef. Inv. p/ Comp Fiscales Electrónicos		30	56	0,2%	0,00%
Donaciones p/ la Educación e Investigación		22	56	0,2%	0,00%
<b>Subtotal Principales</b>	<b>14.136</b>	<b>17.110</b>	<b>16.531</b>	<b>51,3%</b>	<b>1,4%</b>
Otros	107	163	116	0,3%	0,01%
<b>Total</b>	<b>14.243</b>	<b>17.273</b>	<b>16.647</b>	<b>51,66%</b>	<b>1,41%</b>

(\*) Datos ordenados según el valor de 2013.

La principal línea de resultados es el sacrificio fiscal por la exoneración de las rentas obtenidas por los usuarios de Zonas Francas (ZF)<sup>23</sup>, la que representó en 2013 el 16,9% de la recaudación del IRAE de ese año. La valuación se realiza a partir de la declaración informativa presentada por los usuarios de ZF con obligatoriedad desde 2008<sup>24</sup>. Esta declaración contiene los Estados Contables de los beneficiarios a partir de

<sup>23</sup> Literal P), Artículo 52, Título 4, Texto Ordenado 1996. Ley 15.921 de Zonas Francas.

<sup>24</sup> Resolución de la DGI 1859/008 de 21 de noviembre de 2008 obliga a los usuarios de Zona Franca la presentación de Estados Contables y anexos. Esta obligatoriedad tiene vigencia para los ejercicios cerrados a partir de 2008.

---

los cuales se determina la renta fiscal (y el patrimonio) que hubiesen determinado en caso de no operar la exoneración.

Las empresas que realizan compraventa de mercaderías situadas en el exterior, o las que realizan intermediación en la prestación de servicios, cuando los mismos se utilizan económicamente fuera del territorio nacional pueden optar por determinar la renta de fuente uruguaya aplicando un criterio ficto<sup>25</sup>. Se observó que algunos de los usuarios de ZF que de no estar desarrollando la actividad en ese recinto exento podrían ampararse a este régimen de determinación objetiva de la renta de fuente uruguaya, por lo que, en primer lugar se evaluó cual opción de tributación hubieran elegido en caso de desarrollar la actividad en territorio no franco (régimen general o ficto), eligiéndose para su inclusión en el estudio aquella que hubiese sido más beneficiosa para el contribuyente. Para los demás casos se incluyeron aquellos ajustes fiscales que pueden calcularse utilizando únicamente los estados contables.

En noviembre de 2007 se re-reglamenta<sup>26</sup> la Ley 16.906 denominada Ley de Inversiones. A través de la nueva normativa las empresas pueden abatir del IRAE, determinados montos relacionados con las inversiones promovidas hasta alcanzar cierto porcentaje del impuesto del ejercicio. El monto del Gasto Tributario correspondiente a los ejercicios cerrados a partir de 2013, alcanzó los 4.413 millones de pesos y corresponde a los beneficios efectivamente aplicados por los contribuyentes promovidos que tuvieron resultado fiscal positivo en ese ejercicio<sup>27</sup>. De acuerdo a los montos ya otorgados y a la evolución de este proceso de promoción, es esperable que esta línea represente una importante fuente de sacrificio fiscal en los años venideros.

La exoneración de que gozan las denominadas pequeñas empresas<sup>28</sup>, alcanzó en el 2013 al 3,2% de la recaudación efectiva del IRAE. Estas empresas, si cumplen con los requisitos establecidos en la normativa, quedan exoneradas del IRAE debiendo únicamente pagar un impuesto de suma fija denominado IVA-mínimo (antes Impuesto a las Pequeñas Empresas). Actualmente unas 30 mil empresas están amparadas a este

---

<sup>25</sup> Resolución de la DGI 51/997 de 19 de marzo de 1997.

<sup>26</sup> Decreto 455 de 26 de noviembre de 2007.

<sup>27</sup> Según informe Promoción de inversiones. Ley 16.060 Dto 455/2007. Enero 2008 - Octubre 2014.

<sup>28</sup> Literal E), Artículo 33 Título 4 Texto Ordenado 1996, Literal E), Artículo 52 Título 4 Texto Ordenado 1996, con la redacción dada por la Ley 18.083.

---

beneficio, básicamente del sector comercio y servicios, que implica no solo un pago menor de impuestos sino también un simplificado sistema de liquidación.

Se incluye como Gasto Tributario la posibilidad de deducción a los efectos de la determinación de la renta fiscal de los sueldos fictos de dueños o socios. Si bien este monto es nada más que el monto imponible a los efectos del cálculo de los aportes a la seguridad social, la normativa del IRAE permite deducirlos como si fueran erogaciones reales. En el año 2013, el sacrificio fiscal en la recaudación efectiva del impuesto represento el 2,7%.

El sacrificio fiscal correspondiente a la amplia exoneración que gozan las empresas de navegación marítima y aérea<sup>29</sup> alcanzó en 2013, los 850 millones de pesos. Este monto representa el 2,6% de la recaudación efectiva del impuesto. Las empresas que realizan esta actividad deben presentar a la DGI una declaración jurada donde establecen el monto de las rentas exoneradas. Existirá exoneración si hay renta, por lo que resultados negativos de las empresas implican un monto imponible exonerado igual a cero. En los últimos tres años el sacrificio fiscal asociado a esta línea ha ido decreciendo.

La exoneración por inversiones<sup>30</sup> permite a las empresas abatir de la renta fiscal antes de aplicar el beneficio, hasta un 40% de la inversión realizada en ciertos bienes muebles y hasta un 20% de la inversión realizada sobre ciertos bienes inmuebles. La forma de captar el monto de gasto consiste en observar los montos aplicados de beneficios por las empresas en cada año. Esta línea de sacrificio fiscal representa el 2,6% de la recaudación efectiva del impuesto en 2013.

La Ley 18.083 incorporó algunas modificaciones en la determinación de este beneficio, ampliando a 3 años los plazos de aplicación de la exoneración cuando en el ejercicio de incorporación de los activos no se puede aplicar el beneficio completamente. Si bien estas modificaciones tienden a ampliar el monto del sacrificio fiscal, quienes aplican en una inversión el beneficio de promoción establecido en el Decreto 455/007, no pueden aplicar aquel, lo que de alguna forma neutralizaría el incremento esperado del sacrificio fiscal de ese rubro. Como se muestra en el cuadro, en los últimos años del análisis los

---

<sup>29</sup> Literal A), Artículo 52 Título 4 Texto Ordenado 1996.

<sup>30</sup> Artículo 53 y 54 Título 4 Texto Ordenado 1996.

---

montos de sacrificio fiscal asociado a la Exoneración por Inversiones han sido decrecientes.

Para los contribuyentes comprendidos en el monotributo se valuó la pérdida de recaudación ocasionada por este régimen de tributación simplificado versus el pago del IRAE mínimo. Este gasto tributario se incrementa notoriamente a partir de la vigencia del nuevo sistema tributario, puesto que el mismo dio mayor cobertura al monotributo, a vía de ejemplo en el 2009 aumento en un 50% el número de contribuyentes respecto al 2008. La mayor flexibilización del régimen en este último período incrementó más el sacrificio fiscal asociado, alcanzando en el 2013 un sacrificio fiscal de 812 millones de pesos.

La exoneración que gozan las instituciones de enseñanza representó en el 2013, 712 millones de pesos, el monto surge de la participación de la enseñanza en el gasto de consumo final de los hogares.

El sacrificio fiscal total en el IRAE de 2013 representó un 51,7% de la recaudación efectiva del impuesto. En el siguiente cuadro se presentan los resultados por sector de actividad económica para el 2012, 2013 y los porcentajes de sacrificio sobre la recaudación efectiva del 2012 y 2013.



**Cuadro 5: Resultados por sector de actividad (en millones de pesos, %).**

Sector	Gasto Tributario			% s/ Rec. Efectiva	
	2012	2013	% s total	2012	2013
Industrias Manufactureras	4.561	4.727	28,4%	128,0%	107,0%
Comercio al por mayor y al por menor;...	4.978	4.075	24,5%	63,9%	37,0%
Transporte y almacenamiento	1.625	1.792	10,8%	112,4%	81,7%
Producción agropecuaria, forestación y pesca	1.069	1.138	6,8%	66,6%	53,7%
Actividades financieras y de seguros.	597	837	5,0%	17,0%	23,0%
Enseñanza	691	802	4,8%	16713,9%	11437,1%
Informática y comunicación	1.002	680	4,1%	55,6%	28,8%
Activ. profesionales, científicas y técnicas	717	474	2,8%	74,6%	35,7%
Construcción	612	470	2,8%	76,4%	41,8%
Otras actividades de servicio	184	302	1,8%	151,1%	185,6%
Servicios sociales y c/ la Salud humana.	219	293	1,8%	46,3%	40,5%
Actividades inmobiliarias	233	258	1,6%	27,9%	20,4%
Alojamiento y servicios de comida	160	212	1,3%	48,6%	51,4%
Activ. administrativas y servicios de apoyo	149	195	1,2%	47,2%	37,5%
<b>Subtotal Principales</b>	<b>16.798</b>	<b>16.255</b>	<b>97,6%</b>	<b>71,3%</b>	<b>51,9%</b>
Otros	476	392	2,4%	59,5%	43,7%
<b>Total</b>	<b>17.273</b>	<b>16.647</b>	<b>100,0%</b>	<b>70,9%</b>	<b>51,7%</b>

Como se puede apreciar, la Industria Manufacturera es quien más acumuló beneficios en el impuesto (4.727 millones de pesos). Este sector concentra el 28,4% del total del sacrificio fiscal en el IRAE. Al observar los porcentajes de gasto tributario en relación a la recaudación efectiva del impuesto, observamos que mientras en el 2012 esa relación era del 128,0%, en 2013 la misma disminuye al 107% de dicha recaudación.

El sector Comercio al por mayor y al por menor, tienen beneficios en el IRAE que representan el 24,5% del sacrificio total en el impuesto. El impuesto no pagado por las diversas exoneraciones de las que se benefician estos agentes, representó el 37% de la recaudación total del sector en 2013.

El sector de Transporte y Almacenamiento acumula beneficios que representan el 10,8% del sacrificio total en el IRAE. El mismo viene dado fundamentalmente por la exoneración de las compañías de navegación marítima y aérea, las empresas de transporte por vía terrestre (empresas brasileñas), las empresas de transporte y logística, entre otros.

### 5.3 - Resultados en el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas

El sacrificio fiscal en el IRPF en 2013 alcanzó los 6.015 millones de pesos, lo que representa un 19,83% de la recaudación efectiva del impuesto observada ese año. Las líneas de resultados de mayor magnitud corresponden a los resultados obtenidos por los Fondos de Ahorro Previsional, la deducción de 30% en el cómputo de los ingresos para las rentas del trabajo fuera de la relación de dependencia, la tasa reducida a las rentas por dividendos y la exoneración a ciertos arrendamientos.<sup>31</sup>

**Cuadro 6: Exoneraciones en el IRPF, resultados (cifras en millones de pesos, %)**

Gasto Tributario en el IRPF	2011	2012	2013	2013 S/REC	2013 S/PIB
Cat I Resultados obtenidos en los FAP	3.185,1	3.704,1	2.910,2	9,60%	0,25%
Cat II Independientes deducc 30%	908,1	1.242,1	1.110,3	3,66%	0,09%
Cat I Distribución utilidades diferencia de tasas	524,0	648,5	802,1	2,64%	0,07%
Cat. II Deducción cuota vivienda	0,0	191,1	250,7	0,83%	0,02%
Cat I Distribución de Utilidades exonerada	194,0	218,3	227,3	0,75%	0,02%
Cat II Crédito 6% Arrendamiento de inmuebles	166,3	152,9	194,6	0,64%	0,02%
Cat I Cat I Arrendamientos exonerados	149,6	170,2	189,5	0,62%	0,02%
Cat II Opción Núcleo Familiar	108,5	127,9	137,1	0,45%	0,01%
Cat II Contribuyentes liberados	60,3	62,4	70,7	0,23%	0,01%
Cat I Devolución de incrementos patrimoniales	32,4	38,9	52,1	0,17%	0,00%
Cat I Depósitos a un año o menos en MN	24,0	26,1	27,1	0,09%	0,00%
Cat I Depósitos + 1 año	21,1	20,0	24,4	0,08%	0,00%
Cat I Obligaciones + 3 años	25,1	20,0	14,8	0,05%	0,00%
Cat I Derechos autor	2,4	3,6	4,3	0,01%	0,00%
Cat I Derechos federativos	0,0	0,0	0,0	0,00%	0,00%
<b>Total</b>	<b>5.400,9</b>	<b>6.626,0</b>	<b>6.015,1</b>	<b>19,83%</b>	<b>0,51%</b>

(\*) Datos ordenados según el valor de 2013.

El principal ítem de Gasto Tributario en el IRPF son los resultados obtenidos en los Fondos de Ahorro Previsional. Estos rendimientos están expresamente exonerados en la normativa del impuesto<sup>32</sup>, como consecuencia del modelo de imposición a las rentas de las personas físicas adoptado por nuestro país. Nuestra legislación optó por desgravar la instancia de la contribución al fondo (al admitir su deducción de la base del IRPF CII), y por no gravar a los rendimientos generados por los aportes acumulados en la cuenta del beneficiario, quedando gravadas únicamente las rentas percibidas en el momento del cobro de las partidas jubilatorias, en el esquema

<sup>31</sup> Las estimaciones de gasto tributario en el IRPF, especialmente la Categoría II, se realizan a través de técnicas de microsimulación, por lo que son altamente dependientes de las declaraciones juradas del ejercicio. Debido al hecho de que luego de cerrado el ejercicio económico siguen ingresando declaraciones juradas del impuesto, en las actualizaciones posteriores del estudio los valores del sacrificio fiscal tendrán alteraciones ya que en cada oportunidad se re-estiman los valores correspondientes a cada rubro para toda la serie considerada.

<sup>32</sup> Literal B), Artículo 27, Título 7, Texto Ordenado 1996. (Decreto 148/007, Artículo 34, Literal B)

---

denominado EEG (exonera-exonera-grava). Para poner en práctica este modelo es necesario entonces, exonerar a los rendimientos de los FAP, determinando el gasto tributario como la aplicación de una alícuota proporcional de 12% sobre las rentas nominales generadas en cada período, en el supuesto de que los mismos serían tratados como una renta de la Categoría I.

Para determinar el monto imponible (rendimiento nominal del fondo) se utilizan las series de *saldos de los fondos de ahorro previsional*, de *rentabilidad bruta nominal anual en pesos*, de *máxima rentabilidad bruta mensual del fondo de ahorro previsional* y el *esquema de comisiones de administración y primas de seguro de las AFAP, por mes de cargo*, publicados por la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.

El segundo ítem en importancia económica es la deducción del 30% de los ingresos, que se practica para la determinación de la renta computable<sup>33</sup>, aplicable para quienes perciben rentas del trabajo fuera de la relación de dependencia. Se entiende que se trata de una excepción ya que en esta categoría, éste es un ajuste específico en los ingresos brutos que puede aplicar solo un subgrupo particular de contribuyentes, mientras que quienes perciben rentas en relación de dependencia deben computar siempre la totalidad de los referidos ingresos<sup>34</sup>. Para determinar este monto se utilizaron las declaraciones juradas presentadas por estos contribuyentes, recalculándose el impuesto para cada persona sin incluir el beneficio. El Sacrificio Fiscal es la diferencia entre el impuesto calculado por el criterio general menos el impuesto calculado con el beneficio.

Respecto a la distribución de utilidades se presentan dos valuaciones independientes. Por un lado se calculó el diferencial entre la tasa general de las rentas de capital (12%)

---

<sup>33</sup> Artículo 34 Título 7, Texto Ordenado 1996, Artículo 50 Decreto 148/2007.

<sup>34</sup> Suele discutirse sobre la pertinencia de la consideración de esta deducción en los ingresos de los independientes como gasto tributario, ó, en cambio, si la misma debiera considerarse como formando parte de la estructura de referencia del impuesto y por lo tanto no identificarla como un gasto tributario. Pueden plantearse consideraciones similares respecto a la opción de tributación como núcleo familiar, o bien a la reciente incorporación de las deducciones por cuotas hipotecarias. Los argumentos para la consideración de estas partidas, además del hecho de que es posible cuantificarlas y se entiende pertinente conocer el costo fiscal de estas opciones, son diferentes. Para el caso del núcleo familiar se entiende que, en la estructura de referencia, el contribuyente es la persona física, por lo que dada la opcionalidad de la forma de liquidación, el contribuyente puede realizar la opción de núcleo, si la misma le resulta más conveniente. Por otra parte el argumento para incluir a las deducciones por cuotas de préstamos hipotecarios, básicamente está dado por considerar como estructura de referencia del impuesto (en este caso de las deducciones), las deducciones que se aplican mayoritariamente en los sistemas que cuentan con este tipo de impuestos, es decir, las deducciones proporcionales (aportes) y deducciones personales (deducción por personas a cargo).

---

y la tasa a la que están gravadas estas distribuciones (7%) para todas las distribuciones de utilidades que generaron impuesto en el período. Este es el criterio general aplicado a todas las rentas de la Categoría I que tributan a una tasa reducida<sup>35</sup>.

Por otra parte, ciertas distribuciones de utilidades están exoneradas del impuesto cuando los ingresos que dan origen a la misma no superan determinado monto y se trate de sociedades personales, o cuando se trata de contribuyentes del IRAE que ingresaron al ámbito de ese impuesto preceptivamente o por aplicación de la opción prevista en el Artículo 5 del Título 4<sup>36</sup>.

Para determinar este monto, se analizaron las declaraciones juradas de IRAE de las sociedades personales que no declararon la retención del impuesto por las distribuciones realizadas a sus socios. Se identificaron las empresas exoneradas por el monto de sus ingresos, así como las que habían hecho la opción del IRAE siendo IRPF, sin importar sus ingresos. Se seleccionaron aquellas que tuvieran un monto de utilidades positivo y un monto de renta fiscal también positivo, siendo éste último el máximo monto imponible del impuesto exonerado. Se supuso un comportamiento en la distribución de utilidades común para estas empresas en relación a las empresas que sí se encontraron gravadas, estimándose de esa forma un monto distribuido y un impuesto equivalente. La valuación de esta exoneración se hizo aplicando al monto imponible la tasa del 12%, por lo que esta estimación ya incluye la diferencia de tasas de la que estaría beneficiada esta distribución si estuviese gravada.

La deducción de la cuota de vivienda, es considerada una excepción a la estructura normal del impuesto dadas las reglas originales del mismo y atendiendo al hecho de que esta deducción es aplicable solamente bajo ciertas hipótesis y con un monto máximo de deducción. Este rubro representó el 0,9% de la recaudación del impuesto en 2013.

Las rentas derivadas de arrendamientos de inmuebles están exoneradas del IRPF siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones<sup>37</sup>. Los contribuyentes están

---

<sup>35</sup> El Artículo 28 del Título 7 establece la alícuota general del impuesto y las rentas que tienen tasas diferenciales.

<sup>36</sup> Literal C, Artículo 27 Título 7, Texto Ordenado 1996, Artículo 34 Decreto 148/2007.

<sup>37</sup> Literal J Artículo 27, Título 7, Texto Ordenado 1996, Artículo 34 Decreto 148/2007. Son requisitos para acceder a la exoneración que el monto anual del arrendamiento debe ser inferior a las 40 BPC anuales, los demás

obligados a presentar una declaración jurada en DGI en la cual informan el período que abarcará la exoneración, la cantidad de inmuebles incluidos, la ubicación de los mismos y su porcentaje de participación en el ingreso del alquiler. A partir de este informe el monto imputado como gasto tributario se determinaba a partir de las declaraciones de las inmobiliarias referidas a los montos totales de arrendamientos exonerados que administran. Hasta 2010 la estimación se basaba en la cuenta de declaraciones ingresadas por los sujetos que solicitaban la exoneración y los valores medios de arrendamientos por departamento informados por el INE<sup>38</sup>, estimándose el sacrificio fiscal de esta exoneración. A partir de la estimación que actualiza la serie hasta 2013 la información se obtiene de los montos informados en la línea correspondiente al formulario 1146 de IRPF, *arrendamientos exonerados*.

Si bien el Gasto Tributario en el IRPF representa el 19,83% de la recaudación total del tributo, cuando agrupamos las valuaciones por Categoría observamos que en el caso de la Categoría I, debido a la inclusión de las rentas generadas en los Fondos de Ahorro Previsional, el sacrificio en las rentas de la Categoría I es superior a los montos observados de recaudación de esta categoría del impuesto.

**Cuadro 7: Resultados por categoría (cifras en millones de pesos, %)**

Resultados por Categoría	2011	2012	2013	2013 S/REC	2013 S/PIB
Categoría I	4.157,6	4.849,6	4.251,7	99,38%	0,36%
Categoría II	1.243,3	1.776,8	1.763,4	6,77%	0,15%

Como se puede ver, la sumatoria del GT correspondiente a las exoneraciones de rentas incluidas en la Categoría I del IRPF, representó el 99,38% de la recaudación total de la Categoría I observada en el año 2013. La misma es explicada fundamentalmente por las exoneraciones a los rendimientos en los Fondos de Ahorro Previsional. Por su parte la pérdida de impuesto de la Categoría II representa el 6,77% de la recaudación de esa Categoría.

rendimientos de capital del contribuyente no superen las 3 BPC anuales y se autorice el levantamiento del secreto bancario.

<sup>38</sup> Comunicados de Prensa del Instituto Nacional de Estadística, Cuadro 6: Medidas descriptivas del alquiler en pesos corrientes, número de contratos vigentes y proporción de los mismos según departamento y localidades.

## 5.4 - Resultados en el Impuesto al Patrimonio

El total de exoneraciones en el Impuesto al Patrimonio ascienden a 13.310 millones de pesos en el 2013. Este importe representa un 110,6% de la recaudación del impuesto, por lo que se podría afirmar que, de los impuestos analizados, este es el que tiene la mayor base exonerada.

**Cuadro 8: Principales exoneraciones en el I Pat. (cifras en millones de pesos, %)**

Gasto Tributario en el I Pat.	2011	2012	2013	2013 s/ Recaud Ipat	2013 s/PIB
Activos Exentos	5.458	6.197	7.562	62,8%	0,642%
Patrimonio en Zonas Francas	1.624	2.135	2.415	20,1%	0,205%
Activos Exentos Agro (*)	506	659	989	8,2%	0,084%
Patrimonio Exonerado por Actividad	782	859	930	7,7%	0,079%
Activos exentos Forestación (*)	390	462	530	4,4%	0,045%
Activos Exentos prom inversiones	167	224	287	2,4%	0,024%
Reducción de alícuota en el IP Agro (0,75)			242	2,0%	0,021%
Instituciones Asistencia Médica Colectiva	145	164	184	1,5%	0,016%
Patrimonio Agropecuario	617	759	114	0,9%	0,010%
Abatimiento del Impuesto al Patrimonio	41	43	39	0,3%	0,003%
Patrimonio Exonerado Forestación	92	65	17	0,1%	0,001%
<b>Total</b>	<b>9.822</b>	<b>11.566</b>	<b>13.310</b>	<b>110,6%</b>	<b>1,1%</b>

(\*) En este informe se desagregó el GT del Agro y la Forestación, en sus activos exentos y su patrimonio exonerado.

La principal línea de gasto refiere a los Activos Exentos, la que alcanzó a los 7.562 millones de pesos en el año 2013 y representa un 0,64% del PIB. La misma fue determinada como el beneficio (informado en la declaración jurada) aplicado por los contribuyentes que poseen activos con posibilidad de aplicar alguno de los diversos beneficios existentes.

La fuente de información no permite tener una desagregación por tipo de activos pero están incluidos aquí entre otros: los títulos de Deuda Pública, los valores emitidos por el BCU, acciones de la CND, entre otras inversiones temporarias. También aquí se informan el ajuste al monto imponible correspondiente a la tenencia de bienes muebles del equipo industrial (se computan por el 50% de su valor fiscal) y los saldos de precios de importaciones.

---

Quienes realizaron ciertos tipos de inversiones y se acogieron a los beneficios de la nueva reglamentación de la Ley de promoción de inversiones<sup>39</sup> se vieron beneficiados con la exoneración del impuesto a los activos integrantes de la referida inversión. Estos beneficiarios, al igual que cualquiera que posea un activo exento a los efectos del IP, informan estos activos como activo exentos, no discriminando el origen del beneficio. La estimación se realiza a partir de los montos aplicados en el IRAE, ya que es la única información disponible. Se cree que los montos incluidos en esta línea pueden estar subvaluados, permaneciendo parte del beneficio informado en la línea *Activos Exentos*.

El sacrificio fiscal por los patrimonios situados en Zona Franca, a los que les alcanza una exoneración genérica, alcanzó a 2.415 millones de pesos en el año 2013. Este es el segundo rubro en importancia dentro de este impuesto, habiendo representado el 20,1% de la recaudación del Impuesto al Patrimonio en 2013.

En tercer lugar se ubican los activos exentos en el Agro, que alcanzó 989 millones de pesos en el año 2013. En este informe se desagregó el gasto tributario del sector agropecuario, entre sus activos exentos y el patrimonio exonerado.

Las exoneraciones de los patrimonios afectados a la realización de ciertas actividades económicas, alcanzaron a los 930 millones de pesos en el año 2013. Tienen un papel importante en el valor total de este beneficio las cooperativas de producción, crédito y consumo. La estimación es resultado del cálculo del impuesto sobre la base de la recogida de datos de empresas que declaran este beneficio, asociándolo al giro de actividad en el que está inscripta.

Las exoneraciones sobre el Impuesto al Patrimonio que recaen en los sectores relacionados con la forestación, Ley 15.939 (Ley Forestal), se desagrega en activos exentos y en patrimonio exonerado. Correspondiendo una pérdida de recaudación de 530 millones de pesos en el 2013 en activos exentos y 17 millones de pesos por la exoneración correspondiente al patrimonio forestal. Para determinar el sacrificio fiscal por este beneficio se recurre a la información declarada por los beneficiarios.

---

<sup>39</sup> Dto. 455/007, diciembre 2007

---

Respecto a las estimaciones del patrimonio que aún permanece exonerado del impuesto, a partir de 2013 aquellos patrimonios que no superen determinados montos, vale comentar que las estimaciones se realizan a partir de los montos informados en las declaraciones juradas de IRAE e IP Agro, es decir a partir de los montos declarados como patrimonios exonerados, no contemplando la misma los patrimonios de los sujetos que no informan en este formulario así como el de aquellos sujetos que, estando exonerados del impuesto no rellenan los campos correspondientes del formulario de declaración jurada.

La reducción en la alícuota al patrimonio agropecuario (0.75%), se reglamentó en el decreto 293, de setiembre de 2013, y establece una reducción en la tasa del impuesto al patrimonio afectado a las explotaciones agropecuarias, siempre que el monto total de activos no supere 30 millones de unidades indexadas. Para la estimación de la misma se consideró la información declarada por los contribuyentes, representando un costo fiscal de 242 millones de pesos para el año 2013.

El sacrificio fiscal correspondiente a los activos exentos de aquellos contribuyentes que tienen resolución por promoción de inversiones, ascendió 287 millones de pesos.

A través de los estados contables de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, se valuó el patrimonio de las mismas, y la exoneración que gozan en el impuesto al patrimonio para el 2013, representó 184 millones de pesos.

Se consideró como no formando parte de una estructura normal del mismo el denominado abatimiento del Impuesto al Patrimonio. A través de este mecanismo los contribuyentes que liquidaron renta en el ejercicio pueden descontar del Impuesto al Patrimonio un porcentaje del mismo hasta el monto del impuesto a la renta. En el período de análisis la tasa máxima de abatimiento para algunos casos es del 50%. El monto de recaudación perdida por este concepto alcanzó los 39 millones de pesos.



Se analizó qué actividades de la economía se ven beneficiadas con las exoneraciones en el impuesto al patrimonio.

**Cuadro 9: Resultados del gasto tributario por actividad (cifras en millones de pesos, %)**

Sector	Gasto Tributario			% s/ Rec. Efectiva	
	2012	2013	% s total	2012	2013
Actividades financieras y de seguros.	2.194	3.364	25,3%	174,5%	179,8%
Producción agropecuaria, forestación y pesca	2.400	2.404	18,1%	507,3%	283,0%
Industrias Manufactureras	1.557	1.608	12,1%	91,9%	87,6%
Comercio al por mayor y al por menor; ...	960	1.014	7,6%	68,0%	62,4%
Actividades inmobiliarias	973	995	7,5%	53,4%	50,3%
Sum. de electricidad, gas, vapor ...	841	958	7,2%	56,8%	95,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	525	669	5,0%	365,9%	432,3%
Transporte y almacenamiento	593	661	5,0%	119,1%	108,9%
Serv. sociales y relac. c/ la Salud humana.	308	342	2,6%	740,1%	770,4%
Construcción	198	250	1,9%	47,5%	53,5%
Informática y comunicación	297	242	1,8%	42,6%	31,3%
Sum. de agua; alcantarillado, gestión de desechos	223	226	1,7%	75,6%	60,0%
Explotación de minas y canteras	83	177	1,3%	385,8%	621,1%
Actividades administrativas y servicios de apoyo	85	135	1,0%	82,9%	108,4%
Alojamiento y servicios de comida	78	93	0,7%	93,3%	125,7%
Anexo	186	90	0,7%	196,2%	64,7%
Artes, entretenimiento y recreación	37	43	0,3%	143,7%	163,3%
Otras actividades de servicio	26	35	0,3%	64,4%	77,6%
<b>Subtotal</b>	<b>11.563</b>	<b>13.305</b>	<b>99,97%</b>	<b>109,1%</b>	<b>110,6%</b>
Otros	3	5	0,03%	33,1%	32,5%
<b>Total</b>	<b>11.566</b>	<b>13.310</b>	<b>100,0%</b>	<b>109,0%</b>	<b>110,6%</b>

Se puede observar que son las actividades financieras quienes más generan Gasto Tributario, concentrando el 25,3% del total en 2013. Este resultado podría estar explicado por la tenencia de inversiones en Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería, ambos activos exentos. Luego le sigue el sector de producción agropecuaria, forestación y pesca con un 18,1%. Estas actividades, junto con la industria manufacturera, y el comercio al por mayor y menor, representan el 63,1% del gasto tributario en el impuesto al patrimonio en el 2013.

Al comparar los resultados con la recaudación efectiva, es la actividad destinada a los servicios sociales y los relacionados con la salud humana la que ocupa la primera

---

posición obteniendo un 770,4% en 2013 y un 740,1% en el año anterior. Esto implicó que fue el sector que más beneficio obtuvo en relación a sus pagos efectivos. La explotación de minas y canteras, se ubica en segundo lugar en este impuesto respecto a sus pagos efectivos, mostrando un 621,1% para el año 2013, y le sigue las actividades profesionales, científicas y técnicas.

## 5.5 - Resultados en el Impuesto Específico Interno

Las pérdidas de recaudación más relevantes encontradas en el Impuesto Específico Interno, corresponden al subsidio de cerveza, a las solicitudes de excepción presentadas por los importadores ante la Dirección Nacional de Aduanas y ante la Dirección General Impositiva y al descuento otorgado por el decreto de combustible de frontera.

**Cuadro 10: Principales exoneraciones en el IMESI (cifras en millones de pesos, %)**

Gasto Tributario en el IMESI	2011	2012	2013	2013 s/Rec.IMESI	2013 s/PIB
Sub cerveza - env retorn.	350,7	407,6	401,5	1,77%	0,03%
Excepciones	162,6	223,3	303,8	1,34%	0,03%
Combustible frontera	123,0	214,2	157,4	0,69%	0,01%
<b>Total</b>	<b>636,3</b>	<b>845,1</b>	<b>862,7</b>	<b>3,80%</b>	<b>0,07%</b>

La principal línea de gasto tributario en el IMESI lo constituye el subsidio a la cerveza que entró a regir a partir del primero de enero de 2009, según el Decreto N° 789/008, del 22 de diciembre de 2008. En el mismo se establece que se otorga a los fabricantes un subsidio de \$ 3,98 por litro de bebida de origen nacional comprendida en el numeral 5) para el año 2009 y en el año 2010 el monto del subsidio por litro se fija en \$ 2,58.

En el año 2011 a través del Decreto N° 91/011, se otorga un crédito fiscal para los fabricantes de bebidas de origen nacional comprendidos en los numerales 5), 6) y 7), referidos a cerveza, bebidas sin alcohol con un mínimo de 10% de frutas uruguayas y de otras bebidas sin alcohol respectivamente. El mismo corresponde siempre y cuando se utilice en la comercialización de las bebidas mencionadas envases retornables.

La medida se comienza a aplicar a partir del 1° de marzo de 2011, y también fija el monto para el numeral 5) para enero y febrero de 2011, en \$2,70 por litro.

A los efectos de la medición del gasto, para los años 2009 y 2010 se consideró la cantidad de litros vendidos de cerveza de origen nacional por el monto por litro otorgado, y se lo comparó con lo declarado por los fabricantes en la línea correspondiente al subsidio del formulario 2/174 que corresponde a la Declaración

---

Jurada y Pago del IMESI. A partir del año 2011 la medición se realiza en base a lo especificado en la declaración jurada mencionada.

El sacrificio fiscal de esta medida para el año 2013, se estimó en casi un 2% de la recaudación del IMESI.

Las excepciones surgen de solicitudes otorgadas por la Dirección General Impositiva y presentadas para el trámite de importación en la Dirección Nacional de Aduanas. Se consideran gasto tributario en la medida que, de no existir la exoneración, la importación estaría gravada a la tasa que aplica al bien. Las mismas ascienden a 304 millones de pesos para el año 2013, lo que se corresponde a un 1,34% de la recaudación del impuesto para el mismo año.

El considerar el impacto en el gasto tributario del combustible de frontera responde al decreto 398/007 que entró en vigencia en diciembre de 2007. El mismo establece un descuento del 28% en la venta de naftas en las localidades cercanas a pasos de frontera con Argentina (Fray Bentos, Salto y Paysandú). A partir del 1° de diciembre de 2012, se introdujeron modificaciones en el mecanismo general<sup>40</sup>, reduciendo el porcentaje de descuento de 28% a 24% así como limitando el volumen de consumo individual al equivalente a 50 litros en cada oportunidad y a 400 UI mensuales o 600 UI si se trata de tarjetas de débito. Si bien no tiene un impacto directo en el IMESI, por ser este un impuesto que grava la primera enajenación de la fabricación o importación, se consideró relevante incluir su cálculo en el gasto tributario, en tanto implica una renuncia fiscal.

A los efectos de estimar la medida, se considera el monto de crédito aplicado por parte de las Administradoras de Tarjetas de Crédito en sus declaraciones mensuales de IVA, asimismo se reconoce una ganancia de recaudación en el IMESI consecuencia de una mayor cantidad de volumen de nafta comercializado en territorio nacional, y de un mayor IRAE declarado por las estaciones de servicio involucradas. Para la medición de la ganancia de recaudación de IMESI se consideró las ventas de nafta de las estaciones de servicio comprendidas en el régimen, a las que se le agrega la información de las estaciones que no aplican el beneficio pero están cerca de los pasos

---

<sup>40</sup> Decreto 369/0012

de frontera, y por lo tanto ven reducidas sus ventas, y la información de las ventas de naftas de las demás estaciones de servicio del país. Se comparan los incrementos de ventas exentas para el IVA, con las variaciones de las ventas exentas de todas las demás estaciones de servicio del país. Este criterio fue cambiado ya que anteriormente solo se consideraba las ventas de nafta de ANCAP, y es por eso que si se lo compara con informes de años anteriores, esta línea de gasto se vio modificada.

En el 2013, representó 157 millones de pesos, lo que equivale en términos del PIB a 0,01%.

Se realizó el análisis de las excepciones, considerando los bienes incluidos en el impuesto. En el siguiente cuadro se presenta la apertura del gasto tributario por ítem.

**Cuadro 11: Excepciones por tipo de bienes (cifras en millones de pesos)**

<b>Excepciones</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Bebidas no alcohólicas	1,0	1,0	2,0
Cosméticos	0,1	0,04	0,30
Automotores	151,9	209,5	282,2
<i>Personas físicas</i>	105,9	111,5	131,8
<i>Empresas</i>	45,9	98,0	150,4
Lubricantes y grasas	3,9	5,2	8,4
Motores diesel	0,1	0,7	1,4
Alcohol	4,9	4,4	5,5
Tabaco	0,7	2,4	4,0
<b>Total</b>	<b>162,6</b>	<b>223,3</b>	<b>303,8</b>

El principal ítem que compone el gasto tributario por las excepciones en la importación son los automóviles, quienes acumulan casi el 93% del sacrificio fiscal de las mismas en el IMESI durante 2013. Dentro de esas importaciones exoneradas, las excepciones otorgadas a personas físicas representan el 47% en el 2013, mientras que en el año anterior representaban un 53%. El rubro que le sigue son los lubricantes y grasas seguido del alcohol.

---

## **6 - Distribución del gasto tributario según deciles de ingresos**

En esta sección se busca analizar cuál es la distribución entre los diferentes niveles de ingresos de los hogares uruguayos de los beneficios tributarios analizados como gasto tributario en el Impuesto al Valor Agregado. Esto implica considerar que la incidencia del Gasto Tributario en el IVA recae en los hogares en tanto consumidores de los bienes y servicios que tienen un tratamiento impositivo especial.

### **6.1 - Metodología**

Para determinar los niveles de ingreso de los hogares se parte de la información que surge de la Encuesta Continua de Hogares para cada año de los analizados. Esto permite determinar el nivel de ingreso global de los hogares uruguayos y permite clasificarlos en grupos de igual cantidad de hogares según su ubicación en la escala de ingresos (deciles).

Para determinar el consumo de bienes en cada nivel de ingreso se utilizó la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH del INE), que relevó la información correspondiente al período noviembre-2005 octubre-2006. Se determinó a partir de esta, la proporción del ingreso gastada en los diferentes bienes y servicios consumidos en el período de la encuesta según una estratificación de hogares por deciles de ingreso.

Dado que el crecimiento real de los ingresos, observado en el período analizado, puede influir en los patrones de consumo, se entendió razonable asignar canastas de consumo a los diferentes deciles, no en función de la posición relativa en la escala de ingresos de cada año, sino en función del ingreso real obtenido en cada año y su correspondiente ubicación en la distribución del ingreso observada en el período de la ENGIH. Este ajuste de las ponderaciones supone que la variación real de los ingresos conlleva no sólo un cambio en las cantidades consumidas sino también en el tipo de bienes consumidos.

El siguiente paso consiste en asociar las partidas de gasto tributario que se estiman para el IVA con algún bien o conjunto de ellos que los representen<sup>41</sup>. El valor de cada beneficio fiscal vigente en cada período se obtiene de lo informado en la sección 5.1. A esos valores generales para toda la economía se le aplicó la distribución, entre los diferentes niveles de ingresos, del consumo de los bienes o servicios asociados a dicha exención determinados para cada año.

En el caso de la exoneración de IVA a las enajenaciones de combustibles derivados del petróleo se debió realizar un ajuste motivado por el hecho de que el monto estimado para esta medida incluye lo generado en el sector residencial y por los demás sectores. En nuestro caso, la distribución del gasto tributario en deciles busca determinar el efecto en los hogares y por lo tanto asumimos que corresponde utilizar el consumo residencial de combustibles.

## 6.2 - Resultados

En el cuadro que sigue, se puede ver la distribución total del gasto tributario en el IVA y su evolución en el período 2011 – 2013 como porcentaje del ingreso de cada decil.

**Cuadro 13: Gasto Tributario en el IVA (como porcentaje del ingreso)**

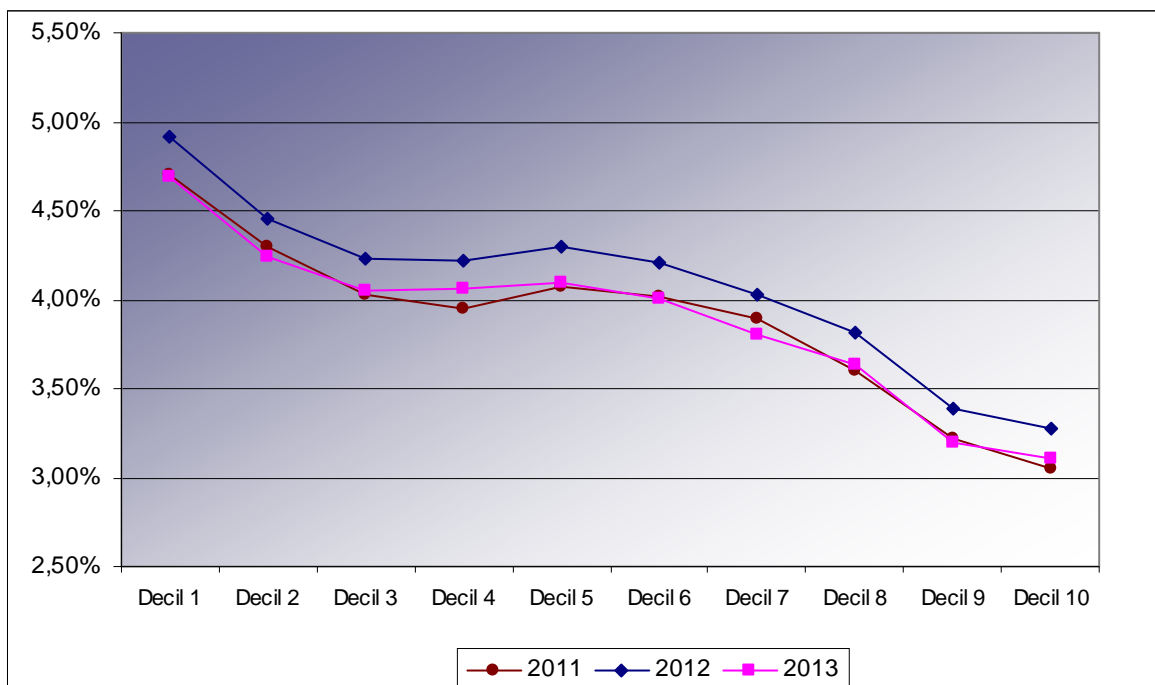
Decil	2011	2012	2013
1	4,70%	4,92%	4,69%
2	4,30%	4,46%	4,24%
3	4,03%	4,23%	4,05%
4	3,95%	4,22%	4,07%
5	4,08%	4,30%	4,09%
6	4,01%	4,21%	4,01%
7	3,89%	4,03%	3,80%
8	3,60%	3,82%	3,64%
9	3,22%	3,39%	3,20%
10	3,05%	3,28%	3,10%
<b>Total</b>	<b>3,66%</b>	<b>3,89%</b>	<b>3,69%</b>

Se observa que el GT que había crecido en 2012 respecto a 2011, cae nuevamente en 2013 medido como porcentaje del ingreso de cada decil. Estas variaciones se explican principalmente por las diferentes variaciones observadas en el consumo privado y en ingreso recogido por la Encuesta Continua de Hogares.

<sup>41</sup> Existen algunas partidas de gasto tributario que no pueden asociarse al consumo de los hogares y por lo tanto no son incluidas en este análisis.

La evolución anual del GT para cada decil es decreciente durante todo el período.

**Gráfico 1 – Distribución del GT en el IVA.**



Se puede notar que el GT como porcentaje del ingreso es decreciente con la escala de ingresos. Esto nos muestra que existe, a nivel global, progresividad en los efectos de los tratamientos fiscales especiales (exoneraciones y aplicación de tasas diferenciales) y que por lo tanto provocan un resultado redistributivo a favor de los sectores de menores ingresos.



### 6.3 - Análisis por partidas

Los cuadros siguientes muestran, para cada año analizado, los principales componentes del GT y la distribución de sus efectos a través de la escala de ingresos.

**Cuadro 14 - Principales partidas del GT en IVA- 2011 a 2013 (como porcentaje del ingreso)**

	Total	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
<b>2011</b>											
Bienes gravados a tasa mínima	0,96%	2,05%	1,64%	1,43%	1,28%	1,12%	1,07%	1,00%	0,81%	0,61%	0,52%
Combustibles derivados del petróleo, exc	0,53%	0,38%	0,51%	0,47%	0,45%	0,43%	0,47%	0,49%	0,53%	0,60%	0,63%
Exoneración de IVA al arrendamiento de	0,47%	0,51%	0,50%	0,50%	0,53%	0,60%	0,53%	0,50%	0,49%	0,41%	0,37%
Servicios de enseñanza	0,43%	0,15%	0,19%	0,23%	0,28%	0,47%	0,42%	0,45%	0,60%	0,51%	0,47%
Servicios de salud	0,22%	0,13%	0,17%	0,21%	0,26%	0,27%	0,27%	0,26%	0,24%	0,20%	0,19%
Exoneración de IVA a los juegos de azar	0,18%	0,46%	0,37%	0,31%	0,27%	0,23%	0,21%	0,18%	0,14%	0,09%	0,06%
Leche pasteurizada, vitaminizada, descres	0,20%	0,11%	0,10%	0,11%	0,14%	0,18%	0,28%	0,29%	0,19%	0,21%	0,22%
Ventas de las pequeñas empresas	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Resto	0,67%	0,90%	0,82%	0,78%	0,73%	0,76%	0,75%	0,71%	0,60%	0,58%	0,57%
<b>Total</b>	<b>3,66%</b>	<b>4,70%</b>	<b>4,30%</b>	<b>4,03%</b>	<b>3,95%</b>	<b>4,08%</b>	<b>4,01%</b>	<b>3,89%</b>	<b>3,60%</b>	<b>3,22%</b>	<b>3,05%</b>
<b>2012</b>											
Bienes gravados a tasa mínima	0,98%	2,09%	1,61%	1,42%	1,27%	1,15%	1,09%	0,98%	0,84%	0,60%	0,54%
Combustibles derivados del petróleo, exc	0,62%	0,45%	0,60%	0,54%	0,52%	0,50%	0,57%	0,59%	0,62%	0,72%	0,74%
Exoneración de IVA al arrendamiento de	0,48%	0,52%	0,52%	0,52%	0,57%	0,61%	0,52%	0,51%	0,50%	0,41%	0,38%
Servicios de enseñanza	0,44%	0,16%	0,20%	0,25%	0,35%	0,48%	0,41%	0,50%	0,61%	0,51%	0,48%
Servicios de salud	0,24%	0,13%	0,20%	0,24%	0,28%	0,29%	0,29%	0,27%	0,25%	0,21%	0,20%
Exoneración de IVA a los juegos de azar	0,20%	0,12%	0,09%	0,11%	0,15%	0,19%	0,31%	0,26%	0,19%	0,21%	0,21%
Leche pasteurizada, vitaminizada, descres	0,18%	0,47%	0,36%	0,30%	0,27%	0,24%	0,21%	0,18%	0,14%	0,08%	0,07%
Ventas de las pequeñas empresas	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
Resto	0,72%	0,94%	0,86%	0,81%	0,79%	0,81%	0,78%	0,72%	0,64%	0,63%	0,62%
<b>Total</b>	<b>3,89%</b>	<b>4,92%</b>	<b>4,46%</b>	<b>4,23%</b>	<b>4,22%</b>	<b>4,30%</b>	<b>4,21%</b>	<b>4,03%</b>	<b>3,82%</b>	<b>3,39%</b>	<b>3,28%</b>
<b>2013</b>											
Bienes gravados a tasa mínima	0,94%	2,01%	1,54%	1,36%	1,21%	1,12%	1,07%	0,93%	0,82%	0,58%	0,53%
Combustibles derivados del petróleo, exc	0,64%	0,48%	0,61%	0,55%	0,53%	0,53%	0,58%	0,61%	0,63%	0,74%	0,76%
Exoneración de IVA al arrendamiento de	0,46%	0,50%	0,50%	0,51%	0,56%	0,57%	0,50%	0,49%	0,48%	0,39%	0,37%
Servicios de enseñanza	0,42%	0,15%	0,20%	0,25%	0,37%	0,44%	0,39%	0,50%	0,58%	0,48%	0,46%
Servicios de salud	0,23%	0,13%	0,20%	0,24%	0,27%	0,28%	0,28%	0,26%	0,24%	0,20%	0,19%
Leche pasteurizada, vitaminizada, descres	0,18%	0,11%	0,08%	0,11%	0,14%	0,19%	0,28%	0,22%	0,17%	0,19%	0,19%
Exoneración de IVA a los juegos de azar	0,18%	0,45%	0,34%	0,29%	0,25%	0,23%	0,21%	0,17%	0,14%	0,08%	0,07%
Carne de ave	0,11%	0,20%	0,18%	0,17%	0,16%	0,16%	0,16%	0,12%	0,10%	0,05%	0,04%
Resto	0,52%	0,65%	0,60%	0,56%	0,56%	0,57%	0,54%	0,50%	0,47%	0,48%	0,49%
<b>Total</b>	<b>3,69%</b>	<b>4,69%</b>	<b>4,24%</b>	<b>4,05%</b>	<b>4,07%</b>	<b>4,09%</b>	<b>4,01%</b>	<b>3,80%</b>	<b>3,64%</b>	<b>3,20%</b>	<b>3,10%</b>

La mayor incidencia en el ingreso la mantiene el beneficio fiscal derivado del conjunto de bienes de consumo agrupados bajo el título “Bienes gravados a tasa mínima”. El GT asociado a este conjunto de bienes<sup>42</sup> muestra también una tendencia decreciente con el ingreso, lo que se explica por el menor porcentaje de ingreso destinado a consumo de alimentos a medida que se sube por la escala de ingresos.

Para el resto de las partidas podemos hacer conclusiones similares, en la mayoría de ellas la tendencia es de un GT decreciente con el ingreso. Sin embargo, existen

<sup>42</sup> Aceites y grasas. Azúcar, café, te, yerba y cacao. Carnes y derivados y otros productos alimenticios. Frutas, verduras y conservas. Harina, arroz, cereales y pastas. Productos de panadería y confitería. Productos y equipos médicos.

---

partidas dentro de las que más contribuyen al GT, que tienen un comportamiento inverso, pero que en el conjunto no llegan a revertir la progresividad observada a nivel global.

Así por ejemplo, para el caso de los combustibles, que en 2013 se ubica en el segundo lugar, observamos que la ganancia en el ingreso del último decil ha sido bastante mayor que la del primero. Esto se asociaría a la mayor proporción de hogares con vehículos a medida que crece el nivel de ingreso<sup>43</sup> y a un uso más intensivo de los mismos.

Los arrendamientos de inmuebles también se encuentran entre los principales rubros de GT. Aunque las tendencias no son tan claras, podemos ver que el beneficio recibido por los hogares tiene un crecimiento moderado con el nivel de ingresos, con una caída para los deciles superiores (mayor proporción de propietarios a medida que el ingreso crece, lo cual se pudo observar en la distribución del valor imputado por el uso de la vivienda propia).

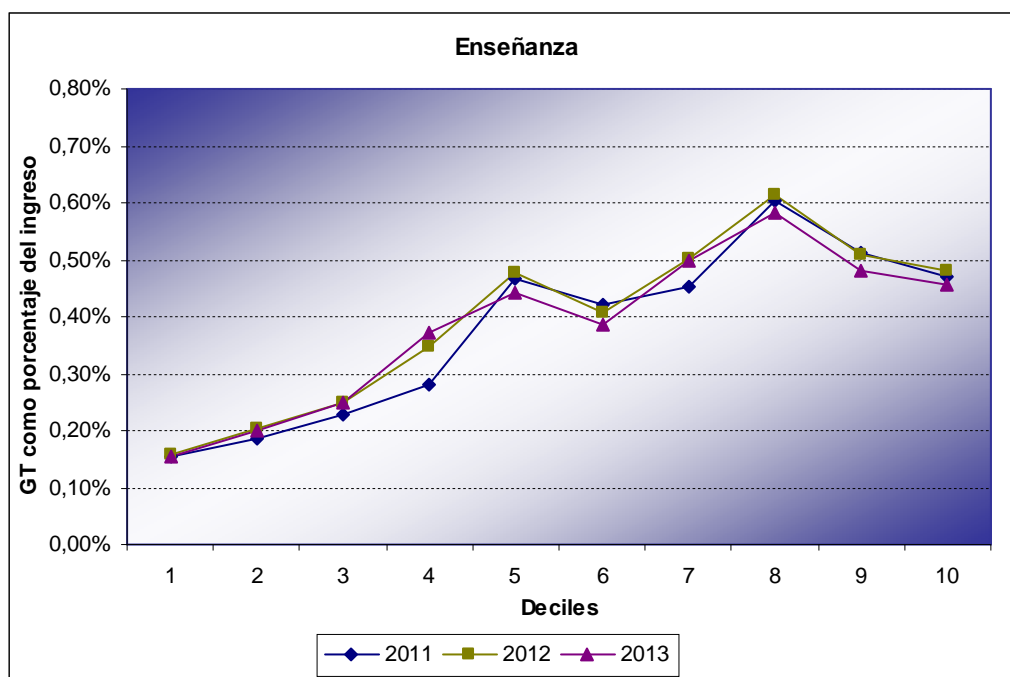
Dentro de las partidas que no muestran progresividad en los efectos sobre el ingreso podemos destacar los gastos en los servicios de Salud y de Enseñanza, determinado más que nada por el tipo de prestador de estos servicios (los servicios públicos no son sujetos pasivos de los impuestos exonerados para los privados, y por lo tanto no generan gasto tributario según la definición seguida en este informe).

En el gráfico siguiente se puede apreciar que, para los servicios de enseñanza, el mayor beneficio es recibido por los hogares de mayores ingresos, lo cual se asociaría a mayor participación de consumo de dichos servicios mediante provisión privada de los mismos.

---

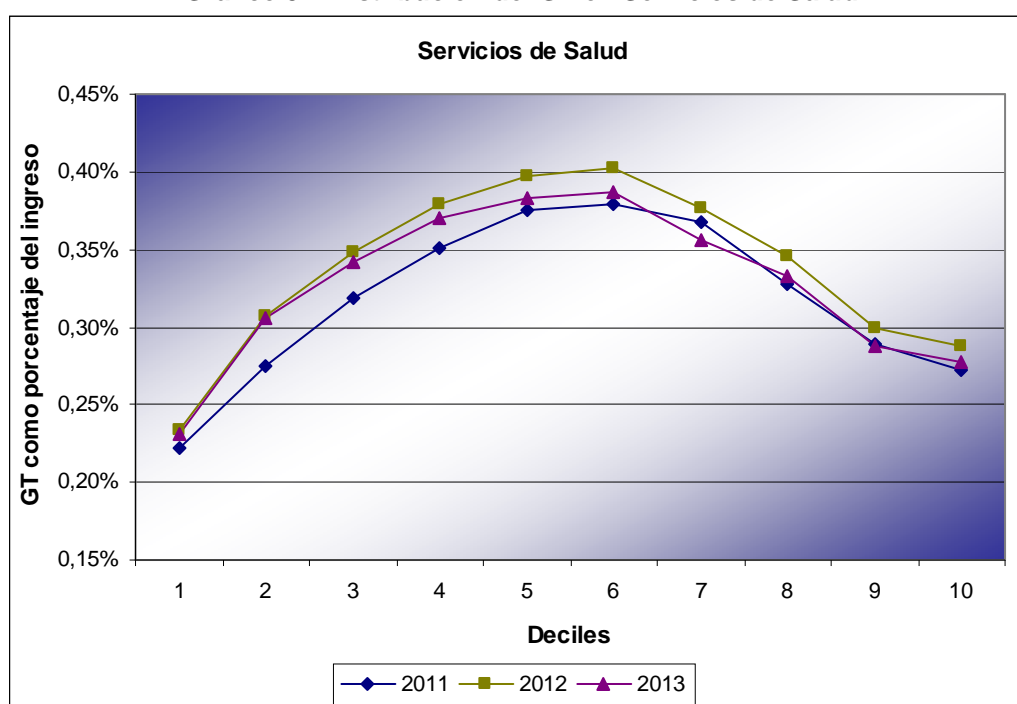
<sup>43</sup> Igualmente debe recordarse que el análisis de esta sección se enfoca únicamente en los beneficios tributarios en el Impuesto al Valor Agregado. En este caso si bien estos combustibles están exonerados del IVA y corresponde calcular un gasto tributario, y en todo caso distribuirlo según su aprovechamiento, hay que tener presente que estos bienes están gravados con el Impuesto Específico Interno –IMESI con un monto fijo por unidad.

**Gráfico 2 – Distribución del GT en enseñanza**



Al observar el gráfico correspondiente a los servicios de salud se nota un mayor beneficio recibido por los hogares a medida que crecen los ingresos hasta el decil 6, a partir de allí el GT asociado a servicios de salud decrece como porcentaje del ingreso.

**Gráfico 3 – Distribución del GT en Servicios de Salud**



---

Este comportamiento requeriría un análisis más profundo para poder explicar sus causas; del crecimiento se podría relacionar con lo mencionado para los servicios de enseñanza, es decir la mayor participación de los servicios provistos por privados a medida que crece el ingreso. En cuanto a la caída en los últimos tres deciles podría pensarse que, a partir de determinado nivel de ingreso, existe algún tipo de monto máximo en cuanto a los gastos de salud realizables por lo que su incidencia cae a medida que el ingreso crece.

Mostrados dos casos donde los efectos del GT no siguen el comportamiento observado al analizar el conjunto de partidas que lo integran, veremos otro conjunto de bienes y servicios para los cuales la distribución de los beneficios asociados a los tratamientos impositivos especiales tiene un comportamiento, en general decreciente con el ingreso.

Las partidas de GT que veremos son las relacionadas con:

- Alimentos
- Ventas de pequeñas empresas y monotributistas<sup>44</sup>
- Suministro de Agua
- Transporte de Pasajeros
- Diarios, libros y revistas
- Leña

En el subconjunto de los Alimentos se incluyeron las siguientes partidas de GT:

- Bienes y servicios gravados a la tasa mínima<sup>45</sup>, excepto Productos y equipos médicos<sup>46</sup> y Excursiones y viajes.
- Leche pasteurizada, vitaminizada, descremada, en polvo y con sabor
- Carne ovina
- Carne de Ave

A continuación se muestran los gráficos correspondientes a cada partida mencionada.

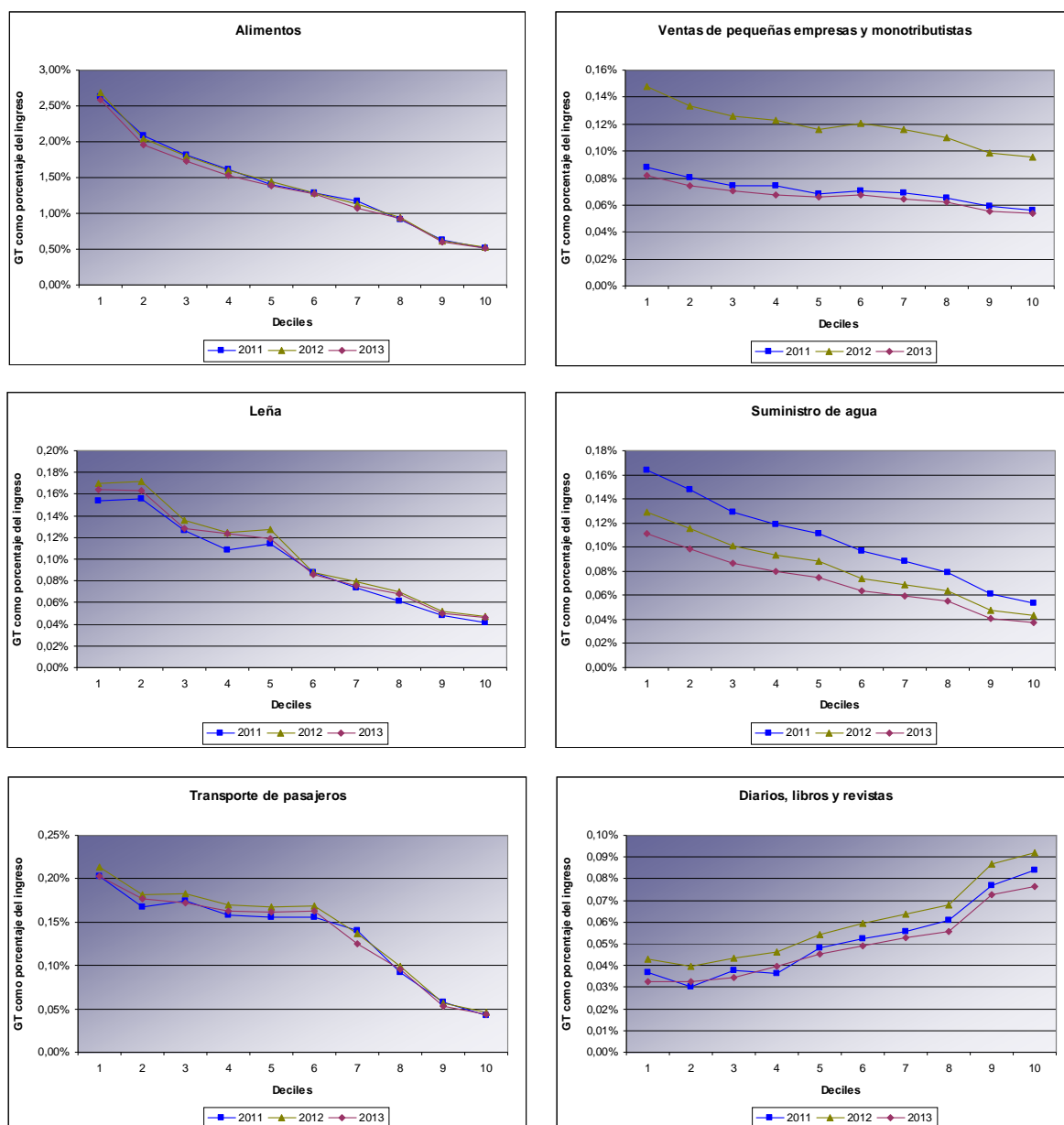
---

<sup>44</sup> Para estas empresas se analiza el GT relacionado con la exoneración en el IVA por sus ventas, suponiendo que estas tienen por objeto un subconjunto de los bienes que integran el gasto en consumo de los hogares pasibles de ser enajenados en este tipo de empresas y que el destino total de sus ventas es el consumo final.

<sup>45</sup> los bienes que comprende esta partida se encuentran detallados en el cuadro 3 de la sección 5.1.

<sup>46</sup> Los productos y equipos médicos fueron incluidos, para esta parte del análisis por partidas, dentro de los servicios de salud.

**Gráfico 4 – Distribución del GT (varios componentes)**



En general se observa lo ya señalado, en cada año el GT es decreciente, como porcentaje del ingreso, para cada nivel de ingresos y, por otro lado, el beneficio recibido por los hogares es decreciente con el nivel de ingresos del mismo, aunque con algunos casos particulares.

Para el grupo definido de Alimentos, se confirma la progresividad del beneficio, manteniéndose el porcentaje de beneficio en la mayoría de los deciles respecto a los años anteriores.

---

Las ventas de las que llamamos pequeñas empresas y monotributistas que habían aumentado su participación en 2012 vuelve al valor observado en 2011, disminuyendo ahora su contribución al ingreso del hogar en cuanto al análisis del IVA.

El GT asociado al transporte de pasajeros presenta una incidencia en el ingreso de los hogares levemente decreciente para los primeros seis deciles, luego cae para los niveles superiores. Este comportamiento podría estar relacionado con lo mencionado al mostrar el GT por las exoneraciones sobre los combustibles, un mayor consumo de combustible indicaría una mayor utilización de medios de transporte privados frente al servicio colectivo.

#### **6.4 - Conclusiones**

En las secciones anteriores analizamos la incidencia del GT en los diferentes niveles de ingreso en los que se clasificaron los hogares uruguayos.

Se observó una tendencia general decreciente en los años analizados del GT como porcentaje del ingreso de cada decil a medida que se sube en la escala de ingresos. En efecto, tomado por ejemplo para el año 2013, el GT representa para el primer decil una ganancia de 4,69% de su ingreso, mientras que para el decil 10 es de 3,10%. A su vez se observa al comparar la evolución temporal para cada decil, que el GT se comportó de manera similar a lo que lo había hecho en 2011.

En vista de la primera conclusión, se podría decir que el sacrificio fiscal derivado del tratamiento tributario especial que recae sobre determinados bienes y servicios, tiene un carácter progresivo en términos de distribución del ingreso. Los niveles inferiores de la escala de ingresos obtienen, como porcentaje de su ingreso corriente, un beneficio superior que los niveles superiores.

Al realizar un análisis más desagregado se encuentran, en cambio, comportamientos más disímiles. A nivel de bienes de consumo y algunos servicios se puede mantener la conclusión general; sin embargo para algunos servicios principalmente, los que reciben un beneficio mayor en términos de ingreso son los deciles superiores.

---

El caso de los servicios de salud y enseñanza, si bien son servicios para los cuales podría ser deseable un beneficio sesgado hacia los sectores de menores ingresos se observa un comportamiento inverso. La explicación se encuentra en el hecho que la encuesta releva información sobre el gasto en estos servicios y que son brindados por privados, los cuales son consumidos, mayormente, por hogares ubicados en deciles superiores.

En la base del sesgo mencionado arriba se encuentra la diferente naturaleza jurídica de los prestadores de dichos servicios según sean proveedores públicos o privados. Los proveedores públicos, tanto en salud como en educación, no forman parte del ámbito subjetivo del impuesto por lo tanto la falta de imposición no genera un GT (dada la definición de gasto tributario asumida en este trabajo), en cambio los servicios brindados por privados sí lo hacen.

---

## 7 - Resumen, conclusiones y limitaciones del trabajo

El presente trabajo realiza una estimación del sacrificio fiscal generado por los tratamientos impositivos preferenciales vigentes durante el período 2011 – 2013 en el sistema tributario uruguayo, la pérdida de recaudación que suponen dichas medidas es conocida como Gasto Tributario.

Al hablar de GT se debe tener en cuenta qué se define sobre un sistema tributario de referencia o benchmark, el cual puede tener componentes arbitrarios en su definición, aunque en general existe una práctica internacional que, al menos en la mayoría de los aspectos, presenta ciertas regularidades. Por ejemplo, hay acuerdo en que la exoneración del IVA sobre las exportaciones forma parte del régimen normal, así como la aplicación de ese impuesto a una tasa uniforme para todos los bienes y servicios de circulación interna.

Dentro de los métodos comúnmente utilizados para realizar estas estimaciones se ha optado por el método de pérdida de recaudación con un enfoque de largo plazo y aplicando un supuesto de comportamiento sobre los consumidores, sobre todo en las estimaciones del IVA (el de gasto total constante).

Dado que las fuentes de información son los propios datos de DGI u otras fuentes externas pero también vinculadas a organismos de control, podemos suponer que ya incluyen el nivel de evasión de cada actividad. Por lo tanto el GT estimado le llamamos GT efectivo, en forma análoga al de recaudación efectiva.

Una de las limitaciones que deben indicarse es la referente a la tasa de evasión supuesta en el caso del IVA. Para el IRAE, como se señaló, las fuentes de información sobre las que se calcularon las rentabilidades pueden hacernos pensar que estamos trabajando con datos que incluyan la evasión en forma implícita. Para el caso del IVA existen bases gravadas que se obtuvieron a partir de agregados macroeconómicos que, además de los problemas que pueden presentar como tal, comprenden al conjunto de la población en estudio, y por lo tanto los impuestos calculados sobre esa base tendrían el carácter de recaudación potencial. Para ajustar esos valores a unos valores que se acerquen a lo que se pierde de recaudación se utilizó la tasa de evasión



---

media de toda la economía y que no tiene porqué coincidir con la evasión real en cada sector o actividad concreta.

Otra limitación tiene que ver con el alcance del trabajo en términos de impuestos analizados. Si bien éstos representan aproximadamente el 94% de la recaudación del 2013, los demás impuestos existentes también presentan algún régimen de excepción que podría ser valuado. Tampoco se consideraron algunos beneficios otorgados a sectores específicos que si bien no implican una menor liquidación de los tributos, sí implican una menor recaudación neta. Es el caso de las devoluciones a exportadores a través del régimen de “devolución de tributos” o de “devolución de impuestos indirectos”, por ejemplo. Mediante este mecanismo el exportador recibe certificados de crédito que surgen de la aplicación de una alícuota de beneficio sobre el valor de los bienes exportados. Estos certificados pueden ser utilizados para el pago de tributos.

El estudio se realiza para cinco impuestos, el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto Específico Interno.

Los resultados, mostrados en el punto 5, indican que aproximadamente el 47% del GT es producido por los tratamientos impositivos diferenciales en el IVA, el cual también produce la mayor parte de la recaudación de la DGI.

Como porcentaje de la recaudación de los impuestos analizados el GT representó, en promedio en los tres años analizados, un 35%. La relación entre el GT y el PIB en el período analizado mostró un crecimiento en 2012 para volver en 2013 a valores similares a los observados en 2011 creciente. En 2013 esa relación fue de 6,08%.

En el estudio se considera para el caso del Impuesto al Valor Agregado la distribución del gasto tributario por decil de ingresos, de manera de mostrar los beneficiarios de las medidas. A nivel global se observa un resultado de progresividad en los efectos de los tratamientos fiscales especiales (exoneraciones y aplicación de tasas diferenciales) provocando un resultado redistributivo en favor de los sectores de menores ingresos. En efecto, las estimaciones muestran una ganancia en el ingreso para el primer decil de 4,69% mientras que para el último decil la misma es de 3,10%.

---

Asimismo, en el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas y en el Impuesto al Patrimonio, se realizó un análisis según el sector de actividad beneficiado con las medidas. En el caso del IRAE el sector que obtiene el mayor beneficio son las industrias manufactureras, desplazando al comercio al por mayor y menor que ocupaba este puesto en 2012; para el segundo impuesto mencionado son las actividades financieras y de seguros quienes obtienen esta posición.

Estas cifras deben tomarse como preliminares en el sentido que hay variables utilizadas que aun tienen esa característica (por ejemplo el Consumo Privado, el Producto Interno Bruto de Cuentas Nacionales para el año 2012 y siguientes).

---

## Fuentes de información

- Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)
- Administración Nacional de Correos (ANC)
- Área de Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Arquitectura de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)
- Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)
- Bolsa de Valores de Montevideo (BVM)
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
- Caja Notarial
- Declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes a la Dirección General Impositiva (DGI) del MEF
- DGI, Asesoría Económica, “Estimación de la evasión en el IVA mediante el método de consumo, 2000-2008”.
- DGI, Asesoría Económica, “Evaluación del impacto en la recaudación de la reducción de los precios de las naftas en los pasos de Frontera con Argentina”.
- DGI, Asesoría Económica, “Reducción de alícuota del IVA en las operaciones con tarjetas de crédito 2006-2008”.
- DGI, Asesoría Económica, “Promoción de inversiones. Ley 16.060 Dto 455/2007. Enero-Diciembre 2008”.
- DGI, Asesoría Económica, “Evaluación del impacto en la recaudación por la aplicación de la Ley 18.261 (opcionalidad del Ajuste por inflación para la determinación de la renta fiscal a efectos del IRIC)”. Setiembre 2008.
- DGI, Asesoría Económica, “Evaluación del impacto en la recaudación por la opcionalidad en la elección del índice de ajuste por inflación a efectos del IRAE – Artículo 58 Bis Decreto 150/007. Febrero 2009.
- DGI, Asesoría Económica. Informes de cierre de campaña IRPF, ejercicios 2008 y 2009 y 2010.
- Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
- Dirección Nacional de Aduanas (DNA) del MEF
- Dirección Nacional de Loterías y Quinielas del MEF

- 
- Dirección Nacional de Transporte (DNT) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO)
  - Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del MTO
  - División Crédito Social del Banco República Oriental del Uruguay (BROU)
  - División Mercado de Valores y Control de AFAPs del Banco Central del Uruguay (BCU)
  - Encuestas e índices del INE
  - Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del MGAP
  - Instituto Nacional de Carnes (INAC)
  - Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)
  - Ministerio de Turismo y Deporte del Uruguay (MINTUR)
  - Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
  - Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP
  - Series estadísticas del BCU

---

## Bibliografía

Romano, Alvaro. “Impuesto al Valor Agregado, Hecho generador y liquidación” Dirección General Impositiva (1996)

Blanco, Andrés. “El Impuesto al Valor Agregado” Facultad de Derecho Universidad de la República (2004)

Artana, Daniel, “Gasto Tributario: Concepto y Aspectos Metodológicos para su Estimación”. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas FIEL. Argentina. (2005)

Jorrat De Luis, Michael, “La medición y control de la erosión de las bases tributarias: los gastos tributarios y la evasión tributaria”. Servicio de Impuestos Internos. Chile. (2006).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto de Gastos Fiscales 2007”. México. (2007)

Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea. “Incentivos fiscales a la inversión y gastos tributarios en América Latina”. CEPAL. (2008)

Gonzalez Darío, Martinoli Carol y José Luis Pedraza. “Sistemas Tributarios de América Latina – Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social”. Eurososial – Sector Fiscalidad. Instituto de Estudios Fiscales (2009)

Luiz Villela, Andrea Lemgrubuer, Michael Jorratt. “Los Presupuestos de Gastos Tributarios. Conceptos y desafíos de implementación”. Sector Capacidad Institucional y Finanzas – BID (2009).

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. “Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios – Una experiencia iberoamericana” (2011)

Olmos Leticia, González Gustavo, Montero Marcelo, Peláez Fernando. “Gasto tributario en Uruguay: hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas”. Dirección General Impositiva (2011).

## Anexo (listado de las estimaciones)

Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
IVA	ANCAP deducibilidad de IVA asociado a ventas exentas	Con vigencia febrero 2013 se permite a ANCAP la deducción del IVA asociado a ventas exentas	Deducción	2013	Indefinido	
IVA	Arrendamiento de inmuebles	Los servicios de arrendamientos de inmuebles se encuentran exonerados de IVA	Exención	1972	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IVA	Bienes y servicios a la tasa mínima	Excepciones a la tasa básica. Bienes de consumo gravados a la tasa mínima. Alimentos (pan, pescado, carne y menudencias, aceites comestibles, arroz, harina de cereales y subproductos de su molienda, pastas y fideos, sal para usos doméstico, azúcar, yerba, café, té, jabón común, grasas comestibles)	Alícuota reducida	1972	Indefinido	Salud y sanidad
IVA	Comisiones percibidas por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs)	Exoneración del IVA sobre la comisión percibida por las AFAPs por la administración de los fondos previsionales.	Exención	1995	Indefinido	Seguridad Social y servicios sociales
IVA	Comisiones por compra-venta de valores públicos	Se exonera de IVA a las comisiones derivadas de la intervención en la compra-venta de valores públicos.	Exención	1987	Indefinido	Sector financiero
IVA	Crédito arrendamientos temporarios	Crédito de 10,5% de los arrendamientos temporarios a turistas no residentes	Crédito	2012		
IVA	Crédito IVA frutas flores y hortalizas	Los productores agropecuarios tendrán derecho a un crédito equivalente al 100% (cien por ciento) del impuesto al valor agregado facturado por las operaciones a que refiere el artículo 19°.	Crédito	2002	Indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal
IVA	Créditos a organismos estatales - IVA Compras devuelto	Crédito a los organismos estatales que no sean contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado por el monto del impuesto incluido en las adquisiciones de bienes y servicios, necesarios para la ejecución de proyectos financiados por organismos internacionales y por el monto financiado por éstos.	Devolución o reintegro	1987	Indefinido	Aparato estatal, seguridad interna, defensa nacional
IVA	Diferencia de tasas en transporte de pasajeros	Hasta el 30/06/2007 el transporte de pasajeros estuvo gravado a la tasa mínima, estableciéndose un sistema de crédito por el IVA Neto.	Alícuota reducida	2003	2011	Transporte y comunicaciones
IVA	Enajenaciones de bienes a emplearse en la producción agropecuaria y materias primas para su elaboración	Las enajenaciones de bienes a emplearse en la producción agropecuaria y materias primas para su elaboración se encuentran exoneradas de IVA. El Poder Ejecutivo es quien determina la nómina de artículos y materias primas comprendidas en este literal y puede establecer para los bienes allí mencionados, un régimen de devolución del Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones en plaza e importaciones cuando no exista producción nacional suficiente.	Exención	1972	Indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal
IVA	Enajenaciones de carne de ave	En uso de la facultad dada por el establece la exoneración de la carne de ave a partir del 11 de setiembre de 2007 y hasta el 31 de diciembre de ese año. Este tratamiento fiscal ha sido extendido hasta el presente.	Exención	2007		Salud y Sanidad
IVA	Enajenaciones de carne ovina.	Las enajenaciones de carne ovina estarán exoneradas de IVA, la exoneración regirá cuando lo disponga el Poder Ejecutivo y por períodos no mayores a noventa días en cada oportunidad. A partir de la vigencia del NST se elimina la limitación temporal de la misma. Norma:	Exención	1990	2008	Salud y sanidad
IVA	Enajenaciones de combustibles derivados del petróleo	Se encuentran exoneradas de IVA las enajenaciones de combustibles derivados del petróleo las enajenaciones de gasoil quedan gravadas a la tasa mínima; y a partir del 1 de mayo de 2007 lo están a la tasa básica.	Exención	1972	Indefinido	Energía y Minería

Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
IVA	Enajenaciones de diarios, periódicos, revistas, y folletos, con excepción de los pornográficos	Están exoneradas de IVA las enajenaciones de diarios, periódicos, revistas y folletos.	Exención	1972	Indefinido	Educación, cultura
IVA	Enajenaciones de inmuebles		Exención		2007	Vivienda y Desarrollo Urbano
IVA	Enajenaciones de inmuebles		Alícuota reducida	2007	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IVA	Enajenaciones de leche pasteurizada, vitaminizada, descremada, en polvo y con sabor	Se encuentran exoneradas las enajenaciones de ciertos tipos de leche.	Exención	1972	Indefinido	Salud y sanidad
IVA	Enajenaciones de leña.	Esta exoneración regirá cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo, el que queda facultado para incluir este bien entre los gravados con la tasa mínima	Exención	1998	Indefinido	Energía y Minería
IVA	Enajenaciones de máquinas agrícolas y sus accesorios	Exoneración de IVA a las enajenaciones de máquinas agrícolas y sus accesorios.	Exención	1972	Indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal
IVA	Energía eléctrica a intendencias municipales	Las enajenaciones de energía eléctrica realizadas por UTE a las intendencias municipales están gravadas a la tasa mínima.	Alícuota reducida	2001	Indefinido	Energía y Minería
IVA	Exoneración a la distribución de películas					
IVA	Exoneración de arrendamientos de discos compactos					
IVA	Exoneración ventas en free shop					
IVA	Exoneración ventas proveedores marítimos					
IVA	Importación de maquinarias y equipos	Exoneración de Iva a la importación de maquinarias y equipos. Comprende las exoneraciones a la importación de maquinaria y equipos para proyectos declarados de interés nacional así como la importación de maquinarias para la industria forestal.	Exención	1974	Indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
IVA	Importación por parte de personas físicas	Determinadas importaciones, bajo ciertas circunstancias están exoneradas del IVA	Exención	2010	Indefinido	Otros sectores
IVA	Intereses de los préstamos concedidos por el BHU destinados a la vivienda	Se encuentran exonerados los intereses sobre préstamos para vivienda.	Exención	2002	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IVA	IVA Compras Sector Agropecuario	El contribuyente agropecuario que liquida IRA, puede descontar del impuesto los pagos de IMEBA, las retenciones que le hubiesen efectuado durante el ejercicio y el IVA incluido en las adquisiciones realizadas.	Crédito	1986	Indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal
IVA	IVA Correo	La ley de creación de la Administración Nacional de Correos como Servicio Descentralizado Comercial del Estado otorgó la exoneración de toda clase de tributos nacionales, excepto las contribuciones a la seguridad social	Exención	1996	Indefinido	Transporte y comunicaciones
IVA	Juegos de azar	Los juegos de azar asentados en billetes, boletos y demás documentos relativos a juegos y apuestas, con excepción del "5 de Oro" y del "5 de Oro Junior" estarán exonerados de IVA. En el caso de estos últimos juegos, el monto imponible estará constituido por el precio de la apuesta.	Exención	1995	Indefinido	Comercio exterior

Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
IVA	Ley del libro	Esta es una exoneración genérica que recae sobre los talleres gráficos, empresas editoriales y librerías, en la parte de su giro relativa a la impresión y venta de libros, folletos y revistas de carácter literario, científico, artístico, docente y material educativo. El alcance de la exoneración es para los impuestos que gravan sus capitales, ventas, entradas, actos, servicios y negocios con exclusión de los impuestos a la renta.	Exención	1987	Indefinido	Educación, cultura
IVA	MEVIR (Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural)	Actividades de la Comisión Honoraria Administradora del Fondo para Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) y a los propietarios o arrendatarios de las viviendas construidas bajo ese régimen.	Exención	1972	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IVA	Primas que cobren las aseguradoras por el seguro de invalidez y fallecimiento a las AFAPs	Exoneración de IVA a las primas que cobren las aseguradoras por el seguro de invalidez y fallecimiento a las AFAPs	Exención	1995	Indefinido	Seguridad Social y servicios sociales
IVA	Reducción de 22 puntos de IVA tarjetas Uruguay Social	Reducción de 22 puntos en la tasa del IVA aplicable a operaciones pagadas con tarjetas Uruguay Social	Crédito	2012	Indefinido	
IVA	Reducción del IVA con tarjetas de crédito. Turistas no residentes	Reducción de 22 puntos en la tasa del IVA aplicable a operaciones de servicios entre los que se destacan los gastronómicos, arrendamiento de vehículos sin chofer, servicios de intermediación en el arrendamiento de inmuebles, cuando estas operaciones sean pagadas mediante la utilización de tarjetas de crédito.	Crédito	2012	Indefinido	Otros sectores
IVA	Reducción en la alícuota en operaciones con tarjetas de crédito	Reducción de nueve puntos en la tasa del IVA aplicable a operaciones de servicios entre los que se destacan los gastronómicos, arrendamiento de vehículos sin chofer, servicios de intermediación en el arrendamiento de inmuebles, cuando estas operaciones sean pagadas mediante la utilización de tarjetas de crédito.	Alícuota reducida	2006	Indefinido	Otros sectores
IVA	Retribuciones de los agentes y corredores de la Dirección de Loterías y Quinielas	Se encuentran exoneradas de Iva las retribuciones percibidas por los agentes y corredores de la Dirección de Loterías y Quinielas	Exención	1972	Indefinido	Comercio exterior
IVA	Servicios de enseñanza	Esta es una exoneración genérica que alcanza a todas las instituciones de enseñanza y culturales.	Exención	1972	Indefinido	Educación, cultura
IVA	Servicios de hotelería	Los servicios prestados por hoteles fuera de alta temporada están exonerados de IVA según lo establecido en el	Exención	1998	Indefinido	Comercio exterior
IVA	Servicios de hotelería	Diferencia de tasas sobre los servicios de hotelería brindados a uruguayos en alta temporada.	Alícuota reducida	1998	Indefinido	Comercio exterior
IVA	Servicios de salud - Diferencia de tasas	A partir del 1 de julio de 2007 los servicios de salud pasaron a estar gravados por IVA a la tasa mínima; hasta esa fecha se encontraban exentos.	Alícuota reducida	2007	Indefinido	Salud y sanidad
IVA	Servicios de Salud - Exoneración	Excepciones a la tasa básica. Medicamentos, especialidades farmacéuticas y servicios de salud gravados a la tasa mínima.	Exención	1972	2007	Salud y sanidad
IVA	Suministro de agua	La norma vigente hasta el 30 de junio de 2007 establecía la exoneración del IVA al suministro de agua sin restricciones; a partir de la entrada en vigencia del NST el suministro de agua que exceda los límites establecidos por el Poder Ejecutivo, pasa a estar gravado a la tasa básica.	Exención	1972	Indefinido	Salud y sanidad



Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
IVA	Terminales POS	Beneficios fiscales por arrendamiento de terminales POS nuevos usuarios	Crédito	2012	Indefinido	
IVA	Transporte de pasajeros	A partir de la vigencia de la Ley, el servicio de transporte de pasajeros deja de estar exonerado y pasa a gravarse a la tasa mínima.	Crédito	1972	2003	Transporte y comunicaciones
IVA	Ventas de las pequeñas empresas	Esta exoneración estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2007. A partir de la vigencia de la ley 18.083 se elimina esta exoneración y las ventas pasan a estar gravadas, pero se establece un régimen simplificado de liquidación mediante un monto fijo mensual por empresa.	Exención	2007	Indefinido	Industria (pymes), agroindustria y similares
IVA	Ventas en régimen de Monotributo	Exoneración del IVA para las ventas realizadas por contribuyentes comprendidos en el régimen de monotributo.	Exención	2007	Indefinido	Industria (pymes), agroindustria y similares
IRPF	Arrendamientos de inmuebles exonerados	Las rentas derivadas de arrendamiento de inmuebles están exoneradas del IRPF siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones objetivas	Exención	2007	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IRPF	Contribuyentes liberados	Anualmente se fijan unos montos por debajo de los cuales los contribuyentes de IRPF no están obligados a presentar la declaración jurada y pagar el saldo del impuesto	Exención	2007	Indefinido	Empleo
IRPF	Crédito 6% alquileres					
IRPF	Deducción cuota vivienda	Incorporación de una nueva deducción **discutir si va o no**	Deducción	2012		
IRPF	Depósitos a más de un año	La tasa general que grava a las rentas de Categoría I (Rentas de capital) es el 12%. Todas las rentas gravadas a una tasa inferior se consideran como generadoras de gasto tributario. En este caso, la renta está gravada al 3%	Alícuota reducida	2007	Indefinido	Sector financiero
IRPF	Depósitos a un año o menores en MN	La tasa general que grava a las rentas de Categoría I (Rentas de capital) es el 12%. Todas las rentas gravadas a una tasa inferior se consideran como generadoras de gasto tributario. En este caso, la renta está gravada al 5%	Alícuota reducida	2007	Indefinido	Sector financiero
IRPF	Derechos de autor	La tasa general que grava a las rentas de Categoría I (Rentas de capital) es el 12%. Todas las rentas gravadas a una tasa inferior se consideran como generadoras de gasto tributario. En este caso, la renta está gravada al 7%	Alícuota reducida	2007	Indefinido	Educación, cultura
IRPF	Distribución de utilidades diferencia de tasas	La tasa general que grava a las rentas de Categoría I (Rentas de capital) es el 12%. Todas las rentas gravadas a una tasa inferior se consideran como generadoras de gasto tributario. En este caso, la distribución de utilidades está gravada al 7%	Alícuota reducida	2007	Indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
IRPF	Distribución de utilidades exonerada	Las utilidades distribuidas por aquellas sociedades personales cuyos ingresos no superan determinado monto quedan exoneradas del IRPF	Exención	2007	Indefinido	Industria (pymes), agroindustria y similares
IRPF	Incrementos Patrimoniales exonerados	Determinadas operaciones referidas a la compraventa de inmuebles están exoneradas del IRPF, cuando la venta de un inmueble se realiza para la compra posterior de otro, ambos son casa habitación del contribuyente y las operaciones no superen determinado monto	Exención	2007	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IRPF	Independientes deducción del 30%	Quienes obtienen rentas del trabajo fuera de la relación de dependencia, computan como renta a los efectos del impuesto el 70% de los ingresos	Deducción	2007	Indefinido	Otros sectores
IRPF	Independientes dentro del NF					

Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
IRPF	Obligaciones a más de 3 años	La tasa general que grava a las rentas de Categoría I (Rentas de capital) es el 12%. Todas las rentas gravadas a una tasa inferior se consideran como generadoras de gasto tributario. En este caso, la renta está gravada al 3%	Alicuota reducida	2007	Indefinido	Sector financiero
IRPF	Opción de liquidación por Núcleo Familiar	Quienes integren un núcleo familiar pueden optar por liquidar el impuesto bajo esta modalidad.	Régimen simplificado	2009	Indefinido	Seguridad Social y servicios sociales
IRPF	Resultados obtenidos en los Fondos de Ahorro Previsional	Exonerase del IRPF a la Rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional Individual (FAPs Administrados por las AFAP)	Exención	2007	Indefinido	Seguridad Social y servicios sociales
IRAE	Beneficios en IRAE CFE	Se otorgan beneficios en el IRAE asociados a la incorporación de las tecnologías necesarias para poner en funcionamiento los Comprobantes fiscales electrónicos	Exención	2011	Indefinido	
IRAE	Canalización del ahorro	Régimen de deducciones especiales a la renta por los aportes de capital a empresas que lo soliciten, quedando facultado el Poder Ejecutivo para implementar este beneficio.	Deducción	1974	Indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
IRAE	Capacitación del personal		deducción incrementada			
IRAE	Compañías de navegación marítima y aérea	Rentas correspondientes a las compañías de navegación marítima y aérea. Para el caso de compañías extranjeras la exoneración rige siempre que en el país de su nacionalidad, las compañías uruguayas de igual objeto, gocen de la misma franquicia.	Exención	1974	Indefinido	Transporte y comunicaciones
IRAE	Compañías extranjeras de transporte terrestre	Exoneración de las compañías extranjeras de transporte terrestre del impuesto sobre sus rentas a condición de reciprocidad en su país de origen. Opera para las compañías brasileras.	Exención	1988	Indefinido	Transporte y comunicaciones
IRAE	Cooperativas de Producción y Consumo	Exoneración a las rentas obtenidas por las cooperativas de producción y consumo.	Exención	2004	Indefinido	Otros sectores
IRAE	Donaciones a la Enseñanza y Salud Mental	Deducción del 75% de una donación a los organismos de la enseñanza (Primaria, Secundaria, Técnico Profesional, Formación Docente, Universidad y otros institutos dependientes de estos) como pago de IRAE y el 25% restante como gasto deducible para el cálculo de dicho impuesto.	Deducción	1996	Indefinido	Educación, cultura
IRAE	Empresas comprendidas en el Monotributo	Estas empresas son de una dimensión económica menor que las comprendidas en el Literal E (mencionado más arriba). La normativa establece que deberán realizar un pago fijo mensual sustitutivo de los aportes a la seguridad social y de todos los impuestos nacionales vigentes.	Exención	1996	Indefinido	Industria (pymes), agroindustria y similares
IRAE	Exoneración I.A.M.C.	Rentas obtenidas por las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) y por las asociaciones civiles que sin revertir tal calidad realicen las mismas actividades. En ambos casos se requiere que las entidades carezcan de fines de lucro.	Exención	1972	Indefinido	Salud y sanidad
IRAE	Exoneración por inversiones	Deducir de la renta generada en el ejercicio hasta el 40% de la inversión en maquinaria y equipos y hasta el 20% de la inversión en inmuebles para algunos sectores (hotelería e industria y agropecuaria).	Deducción	1987	Indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
IRAE	Forestación	Exoneraciones que benefician a la actividad forestal. Existe un determinado conjunto de actividades forestales que tienen sus rentas exoneradas a efectos del IRAE. También hay otras actividades, relacionadas con el procesamiento industrial de la madera cultivada que se encuentran alcanzadas por la misma exoneración.	Exención	1988	Indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal
IRAE	Instituciones de enseñanza	Esta es una exoneración genérica, constitucional que alcanza a todas las instituciones de enseñanza y culturales.	Exención	1974	Indefinido	Educación, cultura
IRAE	Instituto Pasteur	El exonera las rentas obtenidas por la fundación creada con el Institut Pasteur de Paris de conformidad con la en tanto se vinculen directamente a su objeto.	Exención	2004	Indefinido	Educación, cultura

Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
IRAE	Pequeñas empresas	Las empresas, de reducida dimensión económica, se encuentran a partir de 1/07/07 exoneradas del IRAE. Hasta ese momento tenían un régimen simplificado de liquidación de impuesto a la renta a través de un pago mensual fijo.	Exención	1979	Indefinido	Otros sectores
IRAE	Promoción de Inversiones	En noviembre de 2007 una nueva reglamentación de la ley de inversiones cambió los criterios de abatimiento del IRAE respecto a lo vigente hasta ese momento, pudiendo ahora deducir los montos invertidos directamente del impuesto a pagar en el ejercicio hasta alcanzar cierto porcentaje del mismo.	Deducción	2008		Inversión, descentralización y desarrollo regional
IRAE	Promoción de vivienda social	Se otorgan beneficios para la construcción de vivienda con determinadas características	Exención	2011	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
IRAE	Promoción del Empleo	Para fomentar el empleo se permite deducir en forma incrementada las variaciones positivas en algunos indicadores que surgen del monto de salarios pagados o de la cantidad de empleados de un ejercicio respecto al anterior	Deducción	2007	Indefinido	Empleo
IRAE	Software Exoneración	Se exoneran por el período 2001 - 2010 a las rentas provenientes de la producción de soportes lógicos	Exención	2001	2010	Industria (pymes), agroindustria y similares
IRAE	Software p/ el Exterior	Las rentas obtenidas por la actividad de producción de soportes lógicos y de los servicios vinculados a los mismos, que determine el Poder Ejecutivo, están exonerados de IRAE siempre que estas actividades sean aprovechadas íntegramente en el exterior	Exención	2007	Indefinido	Industria (pymes), agroindustria y similares
IRAE	Sueldos fictos patronales					
IRAE	Zonas Francas	Los usuarios de las zonas francas están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquéllos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma	Régimen simplificado	1987	Indefinido	Comercio exterior
IM.E.SI.	Combustible de frontera	Por el Dec 398/007 se establece un descuento en el precio de venta de los combustibles (naftas) realizadas en estaciones de servicio ubicadas en algunas localidades fronterizas y que sean pagadas con tarjetas de crédito.	Crédito	2007	indefinido	Otros sectores
IM.E.SI.	Envases retornables (junto con subsidio cerveza)					
IM.E.SI.	Excepciones	Existen mecanismos de exoneración de impuestos sobre las importaciones de productos gravados por IMESI (y de otros impuestos) que generan excepciones al régimen general de importaciones.	Exención	1982	indefinido	Otros sectores
I.PAT	Abatimiento del impuesto al Patrimonio	Abatir como máximo hasta un 50% del impuesto al patrimonio o hasta la concurrencia con el monto del IRAE del ejercicio.	Crédito	1996	indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
I.PAT	Activos exentos	Corresponde al beneficio aplicado por los contribuyentes que poseen activos que por sus características quedan comprendidos en alguna exoneración.	Exención	1989	indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
I.PAT	Activos exentos prom inversiones					
I.PAT	Entidades que cotizan en bolsa IP	Exoneración parcial del IP a las entidades que cotizan en bolsa. Por el porcentaje equivalente al valor nominal de las acciones emitidas mediante la suscripción pública sobre el capital integrado	Exención	2011	desde su inc	Sector financiero
I.PAT	IAMC					

Impuesto	Nombre de la Medida	Descripción	Tipo de Gasto Tributario	Desde	Hasta	Sector presupuestario asociado
I.PAT	Patrimonio Agropecuario	Exonerado el patrimonio afectado a las explotaciones agropecuarias del impuesto al patrimonio.	Exención	2001	indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal
I.PAT	Patrimonio en Zonas Francas	Los usuarios de las zonas francas están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquéllos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma	Exención	1987	indefinido	Inversión, descentralización y desarrollo regional
I.PAT	Patrimonio Forestación	Los bosques artificiales o que se planten en el futuro, declarados protectores o los de rendimiento en las zonas declaradas de prioridad forestal y los bosques naturales declarados protectores, así como los terrenos ocupados o afectados directamente a los mismos, sus respectivos valores no se computarán para la determinación del monto imponible del Impuesto al Patrimonio.	Exención	1988	indefinido	Otros sectores
I.PAT	Patrimonio por actividad	Se consideraron en esta medida a todos los contribuyentes cuyo patrimonio está exonerado por realizar alguna actividad específica.	Exención	-	indefinido	Otros sectores
I.PAT	Promoción de vivienda social	Se otorgan beneficios para la construcción de vivienda con determinadas características	Exención	2011	Indefinido	Vivienda y Desarrollo Urbano
I.PAT	Reducción de alícuota en el IP Agro (0,75)		Alícuota reducida	2013	Indefinido	Agropecuaria, pesca y forestal

**31/05/2015 – Asesoría Económica - DGI**