

INCREMENTOS IMPOSITIVOS, EXONERACIONES Y AJUSTES TRIBUTARIOS EN EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO

En este primer Informe del Laboratorio Fiscal y Tributario se presenta de manera sintética una cronología de los principales hitos tributarios acontecidos durante el primer año de gobierno, considerando los efectos impositivos más relevantes y los impactos previsibles sobre la recaudación de cada una de las medidas adoptadas.

Desde el mes de marzo de 2020 hasta el presente el gobierno ha realizado a través de leyes y decretos, al menos 12 innovaciones en el sistema tributario, 5 de las cuales corresponden a incrementos permanentes o transitorios de impuestos nuevos o pre-existentes, mientras los 7 restantes implican nuevas exoneraciones y ajustes en los mecanismos de liquidación de tributos vigentes.

En el transcurso del año 2020 la recaudación neta de la Dirección General Impositiva cayó 2,7% en términos reales, guarismo sensiblemente inferior a la variación del nivel general de actividad económica, que según las proyecciones divulgadas por **cinve** en diciembre del año pasado se estima en -6,1%.

En ausencia de cambios en la estructura tributaria y en el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, la relación existente en nuestro país entre recaudación impositiva y nivel de actividad suele ser muy estrecha, lo que implica que los porcentajes de variación de ambas magnitudes suelen ser muy similares. Puede presumirse, por ende, que algunos de los cambios en el sistema tributario introducidos durante el año pasado contribuyan a explicar, al menos parcialmente, por qué la recaudación de la DGI ha caído, significativamente menos que el nivel de actividad.

En cualquier caso, el impacto combinado de los múltiples factores causales que pueden influir sobre la trayectoria de la recaudación habría generado un incremento de la presión impositiva, que sería del orden de medio punto del PBI para el año 2020. En efecto, los ingresos de la DGI pasaron del 16,1% del PIB en el año 2019 al 16,6% del PIB en 2020, según el informe presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas acerca del resultado financiero del sector público.

Cabe precisar que muchos de estos cambios tributarios que se reseñan en este informe, previsiblemente, tendrán efectos directos sobre la recaudación de la DGI a partir del año 2021.

En el cuadro que se presenta al final de este informe se expone un resumen de la normativa tributaria incorporada durante este primer año de gobierno. A éste, se debe agregar el Decreto 268/020, reglamentario de la Ley de Promoción de Inversiones N°16.906, que modifica la

metodología de evaluación de los proyectos presentados y los indicadores de la matriz de ponderadores de los distintos objetivos considerados. Los efectos de estos ajustes son más complejos de evaluar en términos de las repercusiones sobre la recaudación y de los impactos económicos de corto plazo.

En concreto, en el cuadro pretende brindar información sintética sobre las siguientes dimensiones:

- a) Normativa: se refieren las correspondientes normas jurídicas (leyes, artículos de leyes y/o decretos reglamentarios), ordenadas de forma cronológica.
- b) Impuesto: se incluye el o los principales tributos creados o modificados por la normativa, en alguno de los aspectos de su hecho generador.
- c) Efecto impositivo: se explican de manera sintética los aspectos esenciales de la modificación considerada y se establece el impacto principal desde el punto de vista tributario.
- d) Ganadores – Perdedores: se procura exponer de forma esquemática quién gana o quién pierde en primera instancia y de forma directa, como resultado de los cambios en la normativa tributaria considerada.
- e) Recaudación: se estima la capacidad de aumentar o disminuir la recaudación realizada por la DGI generada por el cambio de referencia. No se aportan estimaciones cuantitativas ni se determinan montos específicos de recaudación potencial, debido a la falta de información sobre algunos aspectos determinantes de los efectos de los hitos tributarios mencionados.

<i>Normativa</i>	<i>Impuesto</i>	<i>Efecto impositivo</i>	<i>Ganadores - Perdedores</i>	<i>Recaudación</i>
Decreto 97/2020	IVA	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de rebaja del 2% del IVA en compras con tarjetas de débito y medios de pago electrónico (operaciones hasta 4.000 UI). • Eliminación de rebaja del 4% de IVA con tarjetas de crédito, débito e instrumentos pago electrónico, en compras de servicios gastronómicos y de turismo. 	Perdedores: Consumidores que utilizan instrumentos electrónicos de pago, en su mayoría incorporados a partir de la inclusión financiera.	↑ Aumenta

Normativa	Impuesto	Efecto impositivo	Ganadores - Perdedores	Recaudación
Ley 19.874	Impuesto emergencia sanitaria COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto temporal sobre remuneraciones y prestaciones nominales de los funcionarios públicos y trabajadores dependientes de empresas públicas y paraestatales. Adicional temporal del IASS sobre jubilaciones y pensiones. 	Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Empleados públicos, dependientes y con contratos de arrendamiento de obra, de empresas estatales y personas de derecho público no estatal Jubilados 	↑ Aumenta
Ley 19.878	1% Enajenación semovientes	Suspensión por un año del crédito fiscal de titulares de explotaciones agropecuarias por el impuesto del 1% pagado a los Gobiernos Departamentales	Perdedores: productores agropecuarios ganaderos	↑ Aumenta
Decretos 138-141/020	IVA-IRAE-IP-ITP	Nuevo régimen de promoción de inversiones para la actividad de construcción de gran dimensión económica (para la venta o arrendamiento de inmuebles con destino a oficinas o vivienda, y de urbanización), al amparo de la Ley de Inversiones 16.906.	Ganadores: promotores privados de la construcción e inversores de viviendas promovidas	↓ Disminuye
Decreto 174/020	IRPF	Flexibilización de las “bases de intereses económicos” para obtener la residencia fiscal. Inversiones: a) inmuebles, pasando de montos de inversión de aprox. USD 1.630.000 a USD 380.000 y 60 días de permanencia en el territorio; b) empresas, pasando de proyectos de inversión declarados de interés nacional por casi USD 5.000.000, a inversiones en empresas por, aproximadamente, USD 1.630.000 que generen al menos 15 nuevos puestos de trabajo	Ganadores: extranjeros o nacionales no residentes, que adopten la residencia fiscal en Uruguay para disminuir su tributación sobre rentas de capital en el exterior, bajo el mecanismo de <i>tax holiday</i> .	↓ Disminuye o El efecto sería neutral si llegaran No Residentes que no lo harían de otra forma

<i>Normativa</i>	<i>Impuesto</i>	<i>Efecto impositivo</i>	<i>Ganadores - Perdedores</i>	<i>Recaudación</i>
Ley 19.889 Art. 228 (LUC)	Literal E) IRAE - IVA Mínimo Pequeñas empresas	Contribuyentes que inicien actividades a partir del 1/1/2021 y queden comprendidos en el régimen de tributación del Literal E) tendrán un sistema gradual de aportación (DGI y BPS). Modifica el régimen vigente de la Ley 18.568 de setiembre 2009.	Este régimen estaba previsto en la Ley 18.568, que otorgaba similares beneficios y se deroga. Ganadores: Pequeñas empresas que inicien actividad a partir del 1/1/2021. Cambios: DGI - aseguran 12 meses, pues no refiere al "ejercicio" que en el primer año podría ser un ejercicio parcial, desde inicio al 31/12. BPS - se agrega 1 año de beneficio (25%) en el aporte gradual de aportes patronales (75%-50%-25%)	↓ Disminuye
Ley 19.923	IRPF categoría I (capital)	Exoneración de IRPF de capital, en arrendamientos temporarios de inmuebles con fines turísticos	Ganadores: propietarios de inmuebles que arriendan en temporada turística y de forma indirecta, turistas en temporada	↓ Disminuye
	IVA	Exoneración del IVA en los servicios de hoteles y similares en temporada para residentes uruguayos	Ganadores: turistas residentes uruguayos en temporada y empresas de turismo	↓ Disminuye
Ley 19.937	IRPF categoría I (capital)	Desgravación por opción de IRNR (exoneración) del IRPF de capital por 5 años en rendimientos por inversiones mobiliarias en el exterior del país (rentas de depósitos o colocaciones financieras)	Ganadores: personas residentes fiscales uruguayos (antes no residentes) que ya estaban pagando el IRPF de capital (en Uruguay)	↓ Disminuye
Ley 19.924 Art. 680	IRAE	Eliminación de la obligación de pagar el 50% de la utilidad del ejercicio y no abatir el 100% con pérdidas fiscales anteriores	Ganadores: grupo (minoritario) de empresas grandes y medianas que liquidan IRAE real y tengan pérdidas fiscales anteriores	↓ Disminuye

<i>Normativa</i>	<i>Impuesto</i>	<i>Efecto impositivo</i>	<i>Ganadores - Perdedores</i>	<i>Recaudación</i>
Ley 19.924 Art. 688	Impuesto al Patrimonio agropecuario	Modificación del mecanismo de ajuste para la valuación de los inmuebles rurales para el impuesto al patrimonio	Ganadores: productores agropecuarios con más de 2.000 hectáreas.	↓ Disminuye
Decreto 5/2021	IRPF categoría II (trabajo) IASS	Modificación en el mecanismo de ajuste de la Base de Prestaciones y Contribuciones), adoptándose la variación del índice medio de salarios (IMS) en lugar de la inflación del IPC, para el IRPF de trabajo (salarios e ingresos de no dependientes) y el IASS (jubilaciones y pensiones)	Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores que ya pagan IRPF y los que comienzan a pagar como consecuencia de esta medida • Jubilados que ya pagan IASS y los que comienzan a pagar como consecuencia de esta medida 	↑ Aumenta
Decretos 22-23 y 24/021	IMESI	Se aumentan las bases específicas o valores, para el cálculo del IMESI de: bebidas, grasas y lubricantes, tabacos y cigarrillos, y combustibles.	Perdedores: consumidores de bebidas alcohólicas, aguas y jugos; de tabacos y cigarrillos; y de combustibles (naftas y queroseno), grasas y lubricantes.	↑ Aumenta