

INCREMENTOS IMPOSITIVOS, EXONERACIONES Y FACILIDADES POR EMERGENCIA DEL COVID-19.

AJUSTES TRIBUTARIOS EN EL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO

En este Informe del Laboratorio Fiscal y Tributario se presenta de manera sintética una cronología de los principales hitos tributarios acontecidos durante el segundo 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 2021 hasta el 1° de marzo 2022 (1) el gobierno ha realizado a través de leyes y decretos, diversos ajustes e innovaciones en el sistema tributario. Se destacan los incrementos permanentes vía el mecanismo de ajuste de las BPC para el IRPF y el IASS por IMS y no por IPC o transitorios de impuestos nuevos o pre-existentes, como el Impuesto de Emergencia Sanitaria 2 COVID-19. Mientras, en los ajustes que implican nuevas exoneraciones y ajustes en los mecanismos de liquidación de tributos vigentes, se destacan las exoneraciones temporales para empresas en el marco de la emergencia sanitaria y las medidas para contribuir a la mejora de la rentabilidad en empresas de comercio al por menor y almacenes en zonas de frontera terrestre. También se destaca, más allá de la neutralidad prevista en la recaudación, la creación del impuesto a las Emisiones de CO₂, de manera de mejorar el perfil y adoptar mejores prácticas internacionales en materia de fiscalidad verde y cambio climático.

En el transcurso del año 2021 la recaudación neta de la Dirección General Impositiva aumentó 7,1% en términos reales, guarismo sensiblemente superior a la variación del nivel general de actividad económica, que según las proyecciones divulgadas por el MEF sería de 4,5%.

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 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 los últimos dos años contribuyen a explicar, al menos parcialmente, por qué la recaudación de la DGI ha crecido, significativamente más 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 generó un incremento de la presión impositiva, que sería del orden de 0,6% del PBI para el año 2021. En efecto, los ingresos de la DGI pasaron del 16,5% del PIB en el año 2019 al 17,1% del PIB en 2020, según el informe presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas acerca del resultado financiero del sector público, por lo que por segundo año

consecutivo se ha asistido a un incremento de la presión tributaria correspondiente a los impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva (DGI). El crecimiento de la presión impositiva en los dos últimos años fue equivalente a 1 punto porcentual del PBI.

Los ajustes tributarios han contribuido a profundizar efectos asimétricos sobre la distribución del ingreso (2). En lo sustantivo, en el caso del IRPF correspondiente a los ingresos del trabajo, al definir el ajuste del monto mínimo no imponible y de las franjas sobre las que se aplican las alícuotas progresionales considerando la evolución de la Base de Prestación Contributiva (BPC), se genera mayor pérdida de ingreso a quienes reciben rentas del trabajo. En el caso del IVA, la eliminación parcial de la rebaja del IVA para las compras con tarjetas de débito y medios de pago electrónico tiene, también, efectos distributivos regresivos. A esto debe agregarse el efecto de la aplicación del impuesto temporal de emergencia sanitaria en 2020 y 2021 a los salarios de funcionarios públicos y en el IASS a los jubilados.

En el caso de los ingresos derivados de actividades empresariales se adoptaron múltiples medidas que van en sentido contrario, reduciendo la presión impositiva sobre las empresas: i) exoneraciones temporales para Mipymes por la emergencia sanitaria; ii) reducciones permanentes para empresas grandes, por ejemplo, se levantó la restricción de no poder abatir más del 50% de la renta fiscal del ejercicio; iii) creación de nuevos mecanismos en el régimen de promoción de inversiones para la actividad de construcción de gran dimensión económica o a los aeropuertos; iv) modificación del mecanismo de ajuste para la valuación de los inmuebles rurales para el impuesto al patrimonio, que beneficia a productores agropecuarios con más de 2.000 hectáreas.

En el siguiente cuadro se presenta información sobre las siguientes dimensiones:

- a) *Normativa*: se refiere a la correspondiente norma jurídica (leyes, artículos de leyes y/o decretos reglamentarios) ordenados en orden cronológico.
- 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.

(1) En un informe anterior, publicado en marzo de 2021, se analizaron los cambios tributarios entre el mes de marzo de 2020 y marzo de 2021.

(2) Véase, al respecto la reciente nota de Carlos Grau, disponible en la página web de CINVE: <https://cinve.org.uy/datos-y-un-relato-ingresos-del-trabajo-y-renta-empresarial/>

Normativa	Impuesto	Efecto impositivo	Ganadores – Perdedores	Recaudación
Decretos 79-83/021 3/3/2021	IVA	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación del plazo para la devolución del IVA en el gasoil a productores agropecuarios que tributan IMEBA 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Pequeños productores agropecuarios. 	↓ Disminuye
Decreto 94/021 23/3/2021	IRAE	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen y amplían los plazos para incrementos transitorios de beneficios tributarios aplicables a proyectos de inversión en el marco de la ley de promoción de inversiones N°16.060. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas contribuyentes de IRAE con proyectos de inversión (régimen de COMAP) e inversiones durante el período 1/4/2021-30/9/2021. 	↓ Disminuye
Ley 19.942 23/3/2021	Aportes Patronales Seguridad Social Monotributo IRAE Abatimiento IP Regímenes de facilidades de pago BPS y DGI	<ul style="list-style-type: none"> Se exonera del 50% de los aportes jubilatorios patronales entre 1/1/2021-30/6/2021, comprendidos en el régimen de Industria y Comercio, a las entidades que hayan tenido en promedio en el año civil 2020 hasta 19 empleados dependientes, y cuyos ingresos en el último ejercicio cerrado previo a la vigencia de la ley no superen los 10 millones de UI. Los contribuyentes que inicien actividades a partir del 1/1/2021 y queden comprendidos en el régimen de Monotributo tendrán un sistema gradual de aportación (DGI y BPS). Se exonera a los contribuyentes del IRAE, cuyos ingresos brutos gravados en el último ejercicio no superen 915 mil UI, del pago del anticipo mínimo de IRAE, correspondiente a las obligaciones entre 1/1/2021-30/6/2021. Abatimiento del Impuesto al Patrimonio. El límite máximo asciende al 50% generado en el ejercicio. El PE podrá disminuir dicho porcentaje. Se faculta al PE para impuestos recaudados por DGI y al BPS (aportes personales y patronales), para otorgar regímenes de facilidades para adeudos. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas PYMES afectadas por la situación de pandemia del COVID-19. Empresas con adeudos anteriores y generados en el período, ante el BPS y la DGI: 	↓ Disminuye
Decreto 119/021 21/4/2021	IRAE	<ul style="list-style-type: none"> Se admite la deducción del IRAE de costos y gastos adquiridos a contribuyentes del MONOTRIBUTO, bajo ciertas condiciones. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Micro empresas que vendan a contribuyentes de IRAE. Empresas de IRAE. 	↓ Disminuye

Normativa	Impuesto	Efecto impositivo	Ganadores – Perdedores	Recaudación
Decreto 122/021 30/4/2021	Reglamenta ley 19.942 Abatimiento IP Facilidades de pago BPS y DGI	<ul style="list-style-type: none"> Se establecen escalas para el límite del abatimiento del Impuesto al Patrimonio. Empresas con ingresos hasta 915 mil UI 50%; de 915 mil hasta 1,830 millón UI 25% y más de 1,830 millón de UI 1%. Aplica para el cierre diciembre 2020 y/o hasta noviembre 2021. Implementación de los regímenes de facilidades de pagos en BPS y DGI: 	Ganadores: Empresas contribuyentes de IRAE y de Impuesto al Patrimonio con ingresos de hasta 1.830.000 UI. Aumentan el porcentaje de abatimiento permitido de IP para el ejercicio cerrado a dic-2020 o hasta nov- 2021. Antes era 1% de abatimiento..	↓ Disminuye
Ley 19.949 23/4/2021	Impuesto Emergencia Sanitaria 2 COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> Impuesto temporal (mayo y junio 2021) sobre remuneraciones y prestaciones nominales de los funcionarios públicos y los dependientes de empresas públicas y paraestatales. Adicional temporal del IASS sobre jubilaciones y pensiones en los meses de mayo y junio 2021. Se aplican escalas de tramos y tasas desde 0% hasta 20%. 	Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Funcionarios y empleados públicos, dependientes y arrendamiento de obra, de empresas estatales y de derecho público no estatal. Jubilados y pensionistas. 	↑ Aumenta
Ley 19.956 10/6/2021	Aportes Patronales Seguridad Social IRAE Impuesto al Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> Se exonera el 100% de los aportes patronales a la seguridad social a empresas de principales rubros afectados por el COVID-19. Período 1/1/2021-30/6/2021 Se exonera del IRAE mínimo y de los pagos a cuenta del Impuesto al Patrimonio a las empresas de principales rubros afectados por COVID-19 por el período 1/1/2021-30/6/2021. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas de sectores más afectados por el COVID-19, por ejemplo, transporte de escolares, cantinas, organización y realización de fiestas y eventos, agencias de viajes, o empresas concesionarias de los Aeropuertos Internacionales de Carrasco y Laguna del Sauce. 	↓ Disminuye
Decreto 248/021 30/7/2021	IRAE - IVA	<ul style="list-style-type: none"> Se declara promovida la actividad empresas titulares de concesiones de construcción, remodelación y mantenimiento de aeropuertos internacionales y nacionales. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas concesionarias de aeropuertos del país. 	↓ Disminuye
Decreto 318/021 22/9/2021	IVA	<ul style="list-style-type: none"> Se prorrogan plazos para reducción de 9 puntos de IVA; actividades turísticas de gastronomía, catering fiestas, etc. 1/11/2021-30/4/2022. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas del sector turístico, gastronomía y consumidores residentes. 	↓ Disminuye
Ley 19.989 24/9/2021	Aportes Patronales Seguridad Social IRAE Impuesto al Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> Se extienden los beneficios de la Ley 19.956 por el período 1/7/2021-31/10/2021 a las empresas que continúan afectadas por COVID-19. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas de fiestas, eventos, agencias de viajes, transporte turismo, cine, alojamiento, artistas, filmación y deportivas 	↓ Disminuye

Normativa	Impuesto	Efecto impositivo	Ganadores – Perdedores	Recaudación
Decreto 337/021 30/9/2021	IRPF- IRNR	<ul style="list-style-type: none"> Se suspende la retención de IRPF e IRNR para arrendamientos de inmuebles con fines turísticos, período 1/11/2021-30/4/2022. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Propietarios de inmuebles que alquilan en temporada turística. 	↓ Disminuye
Decreto 342/021 5/10/2021	IVA	<ul style="list-style-type: none"> Se prorrogan plazos para beneficios tributarios a turistas no residentes en IVA 0%; servicios gastronómicos, arrendamiento vehículos, etc. 1/11/2021-30/4/2022 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas del sector turístico, gastronomía y personas/consumidores turistas no residentes. 	↓ Disminuye
Ley 19.993 15/10/2021	Aportes Patronales Seguridad Social Monotributo IRAE Impuesto al Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> Beneficios fiscales por 12 meses a empresas de comercio al por menor y almacenes en zonas de frontera terrestre, con ingresos hasta 4 millones de UI. Exoneración 100% de los aportes patronales a la seguridad social. Exoneración Monotributo Exoneración IVA Mínimo Lit. E) Exoneración anticipo mínimo IRAE Exoneración anticipos Impuesto al Patrimonio 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas PYMES de zonas de frontera terrestre. 	↓ Disminuye
Decreto 356/021 1/11/2021	IVA	<ul style="list-style-type: none"> Se declara promovida la actividad de construcción, refacción, remodelación o mejoras en escenarios deportivos habilitados para eventos internacionales. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Obras en estadio deportivo para eventos internacionales. 	↓ Disminuye
Ley 19.996 Rendición de Cuentas 3/11/2021	Aportes Patronales de Seguridad Social IRAE	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 321 – inclusión de las empresas de televisión en las exoneraciones genéricas de tributos. Se otorgan exoneraciones para empresas de televisión, siempre que sus ingresos no superen UI 2 millones o bien si los superen (hasta 4 millones UI) pagan sólo por el incremento. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas de televisión de menor tamaño, de todo el país. 	↓ Disminuye
	IVA Mínimo Lit.E)	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 322 – habilita el régimen de aportación gradual quienes pasen del Monotributo al régimen de Literal E) o IVA Mínimo (Pequeñas Empresas) 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Casos excepcionales de Monotributo que pasaran al régimen de IVA Mínimo. 	↓ Disminuye
	IRAE Donaciones Especiales	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 323 y siguientes – cambia los % de beneficio para las donaciones especiales, del 75% y el 25% restante a gastos del ejercicio, al 70% devolución directa y 30% imputado a gastos. Cambios de plazos y formalidades de presentación. El tope o monto anual máximo a valores 2020 se mantiene sin cambios. 	Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Cada empresa que realiza una donación, considerada individualmente, por cambio en los porcentajes que corresponden a devolución y gasto admitido. 	↑ Aumenta o Neutral

Normativa	Impuesto	Efecto impositivo	Ganadores – Perdedores	Recaudación
	Impuesto Emisiones de CO2 IMESI	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 326 y 327 – Impuesto a las Emisiones de CO2. Se convierte combustible en "toneladas de CO2" para gravar el CO2 y cumplir con requisitos internacionales. IMESI a los combustibles. Se habilita a modificar los hechos generadores de las naftas, para compensar el impuesto a las Emisiones de CO2. Se habilita a modificar a la baja, dado que el impuesto resultante no podrá superar lo ya fijado con sus actualizaciones. 	Ganadores/Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Debe considerarse neutral; refiere a un cambio conceptual y de adaptación a nuevas formas de imposición ambiental. 	↑ Aumenta o Neutral
	IVA	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 328 - Exoneración de IVA los seguros y reaseguros por riesgos de incendio y climáticos para galpones de aves y cerdos, y las colmenas. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Criaderos de aves, cerdos y apicultores. 	↓ Disminuye
Decreto 376/021 18/11/21	IRAE	<ul style="list-style-type: none"> Se proroga plazo flexibilizar condiciones de deducción en IRAE de costos por inmuebles adquiridos para construcción de inmuebles nuevos. 	Ganadores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas constructoras y promotores inmobiliarios. 	↓ Disminuye
Decreto 390/021 1/12/2021	IMESI	<ul style="list-style-type: none"> Se modifican tasas y definen nuevas categorías de vehículos híbridos. 	Ganadores/Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Empresas importadoras y consumidores de vehículos bajo nuevas tecnologías híbridas y formas de imposición. 	↑ Aumenta ↓ Disminuye
Decretos 440-441-442-443/021 29/12/2021	IMESI	<ul style="list-style-type: none"> Se aumentan las bases específicas del IMESI en bebidas, grasas y lubricantes, combustibles, tabacos y cigarrillos. 	Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Consumidores en general 	↑ Aumenta
Decreto 4/022 5/1/2022	IRPF IASS	<ul style="list-style-type: none"> Fijación del valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones para 2022. Incremento en 6,03% según IMS. 	Perdedores: <ul style="list-style-type: none"> Todos los contribuyentes de IRPF y de IASS, más nuevos contribuyentes que quedaran gravados. Ajuste del mínimo no imponible y de las franjas de ambos impuestos por indexación de la BPC por IMS (salarios) en lugar de IPC (inflación). 	↑ Aumenta
Decretos 68-69/022 25/2/2022	IVA	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación del plazo para la devolución del IVA en el gasoil a productores agropecuarios que tributan IMEBA. 	Ganadores <ul style="list-style-type: none"> Pequeños productores agropecuarios. 	↓ Disminuye